Department of Foreign Affairs and International Trade
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

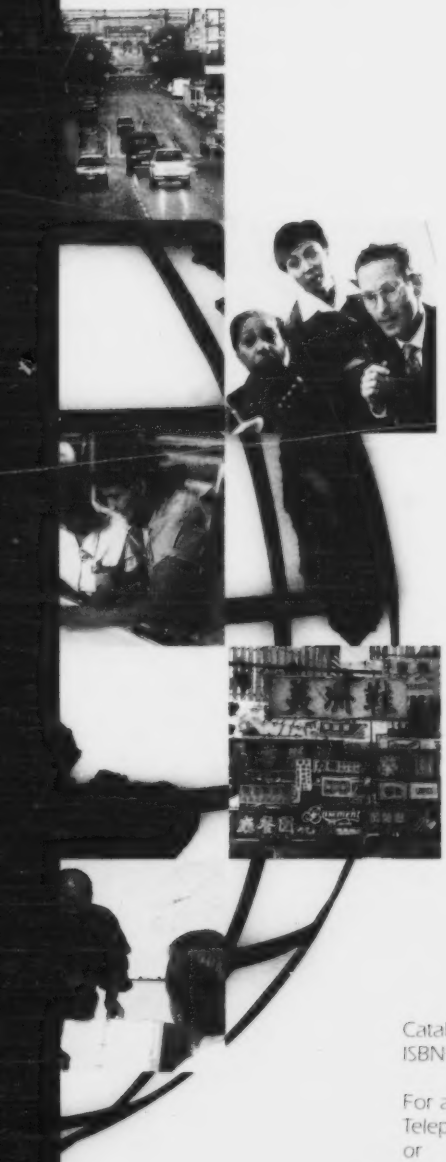
# CROSS-CULTURAL COLLABORATIONS

## MAKING NORTH-SOUTH COOPERATION MORE EFFECTIVE

DANIEL J. KEALEY AND DAVID R. PROTHEROE

CENTRE FOR INTERCULTURAL LEARNING
CANADIAN FOREIGN SERVICE INSTITUTE

Canada



Catalogue Number: E2-201/2000E
ISBN 0-660-18298

For additional copies contact:
Telephone: 1-800-852-9211 (in Canada)
or 1-819-997-1197
Facsimile: 1-877-723-1604 (in Canada)
or 1-819-997-5409
E-mail: cultures@dfait-maeci.gc.ca
Internet: www.cfsi-icse.gc.ca

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 1995

Department of Foreign Affairs and International Trade
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

104-04892/

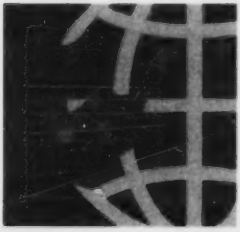
# CROSS-CULTURAL COLLABORATIONS

## MAKING NORTH-SOUTH COOPERATION MORE EFFECTIVE

DANIEL J. KEALEY AND DAVID R. PROTHEROE

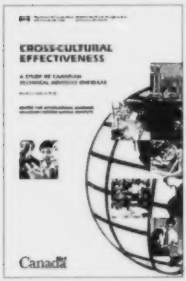
CENTRE FOR INTERCULTURAL LEARNING
CANADIAN FOREIGN SERVICE INSTITUTE

CANADIAN FOREIGN SERVICE INSTITUTE



INSTITUT CANADIEN DU SERVICE EXTÉRIEUR

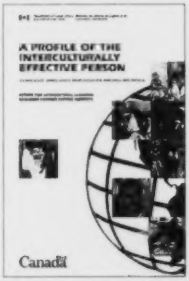
## OTHER PUBLICATIONS IN THE INTERCULTURAL EFFECTIVENESS SERIES




### CROSS-CULTURAL EFFECTIVENESS – A STUDY OF CANADIAN TECHNICAL ADVISORS OVERSEAS

Daniel J. Kealey, Ph.D.
*Centre for Intercultural Learning, Canadian Foreign Service Institute, 2001, bilingual, 70 pp. English.*

Does previous overseas experience guarantee success? Is culture shock something to be avoided? Can you select for intercultural effectiveness? Can you train for intercultural skills? A seminal work in the intercultural field, *Cross-Cultural Effectiveness* challenges commonly held beliefs about what it takes to live and work successfully in a new culture. The study defines the interpersonal skills and pre-departure attitudes that are predictive of overseas success and links these to the practical issues of selection and training. *Cross-Cultural Effectiveness*, first published in 1990 and updated and revised for this 2001 edition, is a must read for anyone involved in the international and intercultural fields.




### A PROFILE OF THE INTERCULTURALLY EFFECTIVE PERSON

Thomas Vulpe, Daniel Kealey, David Protheroe and Doug MacDonald
*Centre for Intercultural Learning, Canadian Foreign Service Institute, 2000, bilingual, 65 pp. English.*

This ground-breaking study moves beyond such vague characteristics as "adaptability", "tolerance", and "sensitivity" to a detailed description of the actual behaviours exhibited by the interculturally effective person. *A Profile of the Interculturally Effective Person* is a comprehensive intercultural competency profile that is long overdue and a valuable addition to the library of HR professionals, trainers, and international managers.

*"This document demonstrates excellent research and thinking ... a useful tool for use in recruitment and selection, performance evaluation, and training and development of overseas personnel.*
Pri Notowidigdo, Managing Partner, AMROP International, Jakarta, Indonesia

# TABLE OF CONTENTS


**Foreword** i

**1 Introduction** 1
1.1 Outline 6

**WHY NORTH-SOUTH COLLABORATIONS MATTER**

**2 North-South Collaborations in a Changing World** 9
2.1 World economic and social/political trends 10
2.2 New priorities in development and aid management 18
2.3 Summary 24

**NEW FORMS AND STYLES OF NORTH-SOUTH COLLABORATION FOR THE FUTURE**

**3 Technical Cooperation: Still Critical, but Changing** 29
3.1 What is technical cooperation? 30
3.2 Evaluations of TC 36
3.3 Continuing needs for TC 40
3.4 What a reformed TC might look like 43
3.5 New forms of TC for the future 44

**4 Other Directly Developmental Collaborations** 49
4.1 Developmental NGO workers 49
4.2 Multilateral employees 54
4.3 Aid planning and review missions 57

**5 Indirectly Developmental Collaborations** 59
5.1 Diplomatic personnel 59
5.2 Peacekeeping forces 62
5.3 Business collaborations 66

**SOME CONCEPTS FOR UNDERSTANDING THE WORLD OF NORTH-SOUTH COLLABORATIONS**

**6 Three Key Factors for Success in North-South Collaboration** 77
6.1 The individual attributes approach 78
6.2 The project organization approach 80
6.3 The enabling environment approach 83

**7 N-S Collaborations: A Conceptual Roadmap 87**
7.1 North-South collaborations and their settings 87
7.2 A model of an ideal collaborative process 91
7.3 The ideal of partnership and an approach to achieving it 96

## MAKING COLLABORATIVE RELATIONSHIPS MORE EFFECTIVE

**8 The Model Cross-Cultural Collaborator 105**
8.1 Defining the skills, knowledge and experience of the model cross-cultural collaborator 106
8.2 Adaptation skills 107
8.3 Cross-cultural skills 108
8.4 Partnership skills 110
8.5 Knowledge and experience 113
8.6 Summary 114

**9 Conclusion: The Challenge of Collaboration 117**
About the Authors 119

## LIST OF FIGURES

1 Ten Categories of North-South Collaboration 31
2 North-South Collaborations and their Settings 88
3 The Lens Model of an Ideal North-South Collaborative Process 93
4 The Dynamics of Effective Collaboration: A Three-Stage Model 100

# Foreword

In 1990, the Canadian International Development Agency (CIDA) published *Cross-Cultural Effectiveness: A Study of Canadian Technical Advisors Overseas*, which presented the findings of a two-year study of Canadian technical advisors posted to 20 developing countries. That research focused on the professional, personal, and family factors associated with overseas performance and determined that only about 20 per cent of Canadian advisors were highly successful at facilitating the acquisition of skills and knowledge by national counterparts.

Other research has confirmed the limited success of technical cooperation (TC) in terms of skills assimilation and institutional development, often emphasizing structural reasons, such as inappropriate objectives and organizational or environmental obstacles. As a result, the effectiveness of TC has become a significant concern within the aid community. The present study is a follow-up to the 1990 study and is intended to help clarify why so few succeed on development assignments. By examining the wider literature on technical cooperation and similar collaborations, the authors attempt to reconcile the organizational/contextual and the individual factors explaining the performance of such efforts. The goal is to identify the ingredients from both the structural and personal sides that would, together, beget more effective North-South cooperation.

This study examines the experience of technical cooperation as well as other North-South (N-S) collaborations which have potential for local skills acquisition, and attempts to identify the individual, organizational, and

environmental factors which have contributed to the success or failure of these development efforts.

Accordingly, this study moves beyond traditional TC personnel to encompass the broader concept of "on-site, developmentally-relevant North-South collaborators". Viewed from the northern side, these people are a more diverse assortment of public and private sector expatriates in developing countries who are undertaking activities which have the potential for local skills building and institutional development. Changes in the world economy and in development thinking have resulted in several promising new contributors which can supplement traditional forms of technical cooperation.

Partnership is a major theme throughout this research, a concept with implications at both the organizational and individual levels. Genuine partnership is now recognized as the best strategy for making development cooperation an effective vehicle for sustainable development. The ability to collaborate across cultures is an important aspect of any partnership model of development assistance.

It can be argued that we in the Western world don't know how to collaborate. We can lead, compete and instruct, but working with others as partners or colleagues does not come easily. This is the challenge of the future, however. New approaches are needed to equip individuals and institutions with the skills, knowledge and habits that will enable them to collaborate interculturally in the development process. It is hoped that this study can assist N-S collaborators in that regard.

This report is aimed primarily at the individuals involved in N-S collaborations, but it may also be of interest to development officers in aid agencies, to the cross-cultural training community, and to collaborating institutions in the private sector.

# 1 Introduction

This document is addressed primarily to the participants involved in the growing phenomenon of on-site, developmentally-relevant "North-South (N-S) collaborations". These are collaborations between northern and southern individuals, who are located on-site in a developing country and are engaged in activities which have the potential for developmentally-valuable local acquisition of skills and know-how.[1] On the northern side, the collaborators are expatriates working in the South in such areas as business joint ventures, relationships between non-governmental organizations (NGOs), and — the most familiar type — technical cooperation on a government-to-government basis.[2]

1. The traditional term has been "transfer of skills". Many have rightly disliked the term, however, because of its perceived patronizing tone. Some alternatives, such as "exchange of skills", solve the problem of patronizing language, but are somewhat inaccurate in the sense that the essential movement of skills and technologies in the world today remains from North to South — although there are strong reasons for advocating more learning in the other direction too. The authors prefer the term "local acquisition of skills" for its combination of empirical accuracy and respect for the South. It is in fact literally impossible to "transfer" or to "exchange" skills, for they cannot be simply handed over in the way money or goods can. Skills can only be *acquired* by the efforts of "recipients" themselves. Of course, such an acquisition can be greatly facilitated by the efforts, attitudes, and personal demeanor of the northern collaborator.
2. N-S collaborations are, of course, only one sub-set of what could be called "international" or 'cross-cultural" collaborations. This report, therefore, is an analysis of only one part of a larger field, but it should still be of interest to those concerned with other forms of collaboration (e.g., Americans working in Europe or foreign students in the UK). Certainly, the lessons about individual effectiveness will be similar between all types of international or cross-cultural collaborations. And while the analysis of environmental or macro levels discussed in this report is largely specific to N-S collaborations, the factors that come into play are probably similar to those in other fields.

Other N-S collaborations, lesser known but growing in prominence, can be added to this list: short-term government-to-government exchanges, such as aid agency planning missions; the activities of diplomatic personnel in developing countries and international conferences; the collaboration of northern and southern employees in multilateral organizations; and the work of peacekeeping forces sent to Third World locations. All of these relationships hold some potential for the acquisition of skills required by developing countries. Each requires that the collaborating individuals have certain attitudes and personal skills if they are to be effective in a cross-cultural setting.

The growth of such contacts between North and South is not new, although the rate of proliferation is steadily accelerating. Economic and political interdependence, as well as the globalization of production, technology, markets and ideas, have increased the extent and variety of contacts. What is new is an appreciation that opportunities for developmentally-relevant acquisitions of skills and know-how extend beyond the traditional mechanism of government-to-government technical cooperation (TC) — which nevertheless remains crucial, if changing. Not only are non-governmental sources of technical cooperation becoming more abundant, but also other kinds of N-S collaborations, whose ostensible purpose is not developmental, are being recognized as potential contributors to the human resources and institutional development of developing countries.

The fields and styles of N-S cooperation are also changing with the evolving needs of developing countries. A philosophical shift rebalancing the roles of public and private sectors after decades of governmental dominance, as well as a general pragmatism which welcomes foreign business contributions, have brought about this new appreciation of other forms of collaboration. These changes do not remove the need for technical cooperation — especially an updated form of it — but the budgetary and resource

crunch facing all countries makes it essential that developing countries look to all available means for skills acquisition, whether from aid or via these newer collaborations.

It is inevitable that technical cooperation and other N-S collaborations will take on even more importance in the future as a result of the recognition of the crucial role human resources development (HRD) plays in the development process. HRD is now seen to be the foundation for both institutional development (ID) and sustainable development (SD), two key concepts in development thinking.[3] This was the view of the OECD's Development Assistance Committee (DAC), which declared that sustainable development "depends critically on the strength and quality of a country's institutional and organizational capacity."[4] Thus, there is a chain of goals and means in which sustainable development depends on institutional development, which itself requires human resources development and this depends on technical cooperation and other N-S collaborations.[5]

3. Several terms that will be used extensively in this report should be defined. *Human resources development* was defined by CIDA as "the process of developing individual, group and institutional capacities for self-sustained learning, generation of technology and implementation of development activities". The term *capacity building* therefore refers to the accumulation and refinement of those capabilities, normally with reference to an institution or country. *Institutional development* can be thought of as the building of the quantitative resources of an institution or organization (e.g., personnel, capital, equipment, etc.), as well as the acquisition of the skills necessary for more complex qualitative tasks. *Sustainable development*, a word which can be applied both to institutions and to whole societies, means broadly that gains in any area of development are maintained, become mutually reinforcing, and are not easily undone by natural or political disturbances.

4. OECD Development Assistance Committee, *Principles for New Orientations in Technical Cooperation*. (OECD, Paris, 1991), p. 6.

5. It may seem strange to some readers that this chain of means and ends places the human in "human resources development" as a means to the end of institutional development and sustainable development. In this context, we are using the term "human resources" in its (admittedly, somewhat cold) economic sense of building a country's capacities. We would, of course, agree that "human development" is the ultimate end of the entire chain.

The changing world economy is also boosting the importance of human resources development. The globalization of industrial production facilities creates great opportunities for attracting foreign investment to developing countries that upgrade their human skills. Simultaneously, it threatens to leave those that fail to do so in worse straits than ever. The increasing globalization of labour markets also poses big challenges to the long-term sustainability of HRD, since trained local personnel can emigrate more easily to healthier economies or more peaceful countries. Inherent in globalization processes is a tendency to reinforce the success of countries that have already achieved some HRD gains. Countries failing to reach a certain threshold of HRD in the near future may suffer damage that will be difficult to repair.

It has been widely held that the effectiveness of technical cooperation and similar collaborations in facilitating sustainable local acquisition of skills depends primarily on the personal attributes and behaviour of foreign experts and their local counterparts as well as on the quality of their relationship. In particular, the expertise, adaptability to a new environment, and communications skills of expatriates and the positive commitment of host country colleagues, have been singled out as critical (although not the only) determinants of successful skills acquisition. All aid agencies have invested in briefing and preparation programs to improve their advisors' skills and sensitivities in these areas.

The individual's personal traits and skills in these kinds of N-S collaborations remain important. The histories of technical cooperation and international business are replete with disasters that occurred because of a lack of attention to such individual attributes in selection processes and pre-posting preparation. There is growing evidence that preparation and training in acquiring cultural knowledge and communication skills can improve the

chances for success measurably, if never with certainty. However, events and developments in the 1980s and 1990s have caused observers and aid agencies to rethink the basis of successful TC. Most now agree that well-prepared individuals and harmonious human relationships are not the only foundation of successful TC or other N-S collaborations. Other factors are now seen to influence the success of these collaborations, such as the degree of clarity of project objectives, the project's organization and logistics, the health of the host institution, and the supportiveness of the surrounding political and economic environment.

Too often in the past, for example, the primary objective of skills acquisition by host institutions and individuals has been adhered to only loosely, and in many cases, has been consciously set aside as TC experts were given operational roles in replacement of local personnel. Both host countries and donors have been at fault. In such situations, no matter how expert, adaptive, or sensitive an expatriate is, genuine and sustainable local skills acquisition is unlikely to result.

While recognition of these structural factors calls for changes in the organization of TC, it does not eliminate the need for on-site expatriate expertise to assist in building local skills, nor the need for N-S collaborators to possess some special personal qualities and skills. The new or evolving forms of collaboration will require new knowledge, skills, and attitudes. While external conditions and an "enabling environment" are critical to successful sustainable development, it must be remembered that all such work is done by cooperating individuals, whose ability to collaborate across cultures is equally important to that success.

## 1.1 OUTLINE

This report attempts to provide the participants in N-S collaborations — particularly soon-to-be expatriates — with four useful kinds of information.

- Part A (chapter 2) discusses the importance of the roles they are about to play in the development of the host country, especially that of human resources development.
- Part B (chapters 3, 4, and 5) provides a description of the major forms of N-S collaboration in the aid, business, voluntary, and other fields, the challenges facing each of them, and how the styles and goals of collaboration are evolving to meet new development needs. It is hoped that collaborators in one field will find it useful to read about the problems and opportunities in other fields with potential for enhancing the human resources development of host countries.
- In view of the increasing complexity and the more demanding nature of N-S collaborative roles in the 1990s, Part C (chapters 6 and 7) provides a few conceptual tools that may assist outgoing collaborators in understanding their challenging new environment.
- Finally, Part D (chapter 8) discusses the personal traits, experience, knowledge, and skills that would be possessed by a model collaborator in a cross-cultural working and living situation.

# PART A

# Why North-South Collaborations Matter

# 2 North-South Collaborations in a Changing World

Prospective or outgoing N-S collaborators are probably giving thought to the complex and puzzling world they are entering. Most of us are aware that the forces of change have accelerated in breathtaking ways in the past decade or so. A few examples will suffice:

- the technological revolution which has catapulted the personal computer and software industry from virtual non-existence 15 years ago to its present status as the world's biggest industry;
- the collapse of communist empires and the violent sorting out of the pieces;
- the internationalization of economic and social life along with the decreasing significance of borders; and
- the ironic juxtaposition of hopeful signs of progress alongside the most depressing catastrophes imaginable in the Third World.

A case can be made that these convulsions are all related. An effort is made in this chapter to examine some of the basic forces of change in the world today and their impact on the development of the South. Of course any analysis of such vast events risks error, but outgoing collaborators might find it useful to ponder the changes described below, for these changes arguably make their work of more vital importance to the development process than they perhaps imagined.

Without being dogmatic, it is a plausible hypothesis that a common thread (and lesson) of these sweeping technological, economic, political, and social changes relates to

the vastly more crucial importance of human resources development (HRD) in economic and social life generally and in the development process specifically. Success in enhancing (and avoiding losing) certain human skills will arguably be the key ingredient in ensuring prosperity and peace in the developing world. In consequence, the role that individual N-S collaborators will play is pivotal. A second thesis is that the expatriate workers on whom human resources development greatly depends are diversifying to embrace not only traditional government-to-government technical advisors, but also some new forms of collaboration in the voluntary and business sectors, which have potential for building local capacities. These two theses are elaborated in following two chapters.

This chapter identifies some trends that will shape the human resources development needs of the developing world and, therefore, will shape all N-S collaborations. It is argued that technological and structural changes in the world economy, as well as some new trends in development thinking, have made HRD the make-or-break factor in the future prosperity and social development of the South.

## 2.1 WORLD ECONOMIC AND SOCIAL/POLITICAL TRENDS

In the 1960s, the World Bank considered the economic growth prospects of Africa to be better than those of Asia.[6] At that time, rising demand for raw materials favoured resource-rich Africa over war and insurgency-torn Asia. Of course, the historical reality has been quite the opposite. The explanation, most development thinkers now believe, lies in certain technological, economic, and political changes, which have rewarded countries that upgraded their human resources and institutional capacities (both inside and out-

6. Easterly, William and Pritchett, Lant, "The Determinants of Economic Success: Luck and Policy," *Finance and Development*, December 1993.

side government) and punished those that continued to rely on commodity exports and state-led development.

Four revolutionary developments in the world's economic and social life have become evident in the last decade: rapid technological change and the emergence of the "knowledge economy"; the freeing of markets; the globalization of capital, production, and labour flows; and a tension between cultural convergence and cultural/political fragmentation.

The "knowledge economy" refers to the increasing substitution of knowledge or innovation — that is, forms of information and the corresponding cerebral skills — for muscle power, raw materials, and financial capital as the basis of wealth and trade competitiveness. Today it normally takes fewer people, materials, and money — but more knowledge and ingenuity — to produce the same product. At the root of these trends is the technological breakthrough that is sometimes called the "information revolution". The manipulation of information through vastly increased and easily accessible computer and telecommunications advances has permitted higher productivity and technical innovation in the form of new products and cost-cutting managerial techniques, in virtually all fields. Alvin Toffler has characterized economic history as an evolution from the agrarian form of wealth creation, in which human brawn played the key role, to the industrial form brought about in the nineteenth century, in which higher skills were required by an elite of engineers and managers but the mass of (assembly-line) workers required fairly unsophisticated and quickly-learned skills, to the "third wave" or "knowledge economy", wherein most people throughout the economic system require ever-increasing technical, conceptual, and interpersonal skills.[7]

7. See Toffler, Alvin, *Powershift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century*. (Bantam Books, New York, 1990)

What are the implications of this for international development? Currently, the knowledge economy applies primarily to the industrialized world, but increasingly it is relevant to the Third World. On the plus side, the more educationally advanced developing countries can participate in knowledge-based competitiveness. Often, however, the effects on the South are adverse. In the past few decades it has become commonplace for northern companies to locate plants and services in the Third World to take advantage of low-cost labour. Although this will certainly continue to a large extent, increasingly companies in developed countries are substituting knowledge (i.e., higher skills) at home for investments in low-skilled labour abroad (e.g., through computer-driven manufacturing and robotization). A case in point is the use of computer management of information to synchronize clothing deliveries with consumer demand, which can cut inventory costs enormously and make northern textile firms — which were threatened by Third World exporters in the 1970s — once again competitive with low-labour-cost southern countries.[8] Because of more efficient technologies, industry today also uses fewer raw materials, thus reducing the export receipts of many developing countries. Even more ominously, advances in the materials and agricultural sciences promise northern-made substitutes early in the next century for many raw materials presently exported by developing countries.[9]

A second major economic change of the past decade has been the worldwide trend toward deregulation of markets and the renewed appeal of market solutions to economic and even social problems. A wave of privatizations of state corporations, cuts in government spending,

8. *Ibid.*, p. 119.

9. Malmgren, Harold, "Technology and the Economy," in Brock, William E. and Hormats, Robert D., *The Global Economy: America's Role in the Decade Ahead.* (W.W. Norton, New York, 1990), p. 96.

removals of restrictions on foreign investment, tariff reductions, and freeing of prices and exchange rates has meant rapid economic change in most developing countries, as well as many difficult social consequences for an adjustment period to come. These changes have been strongly encouraged by the World Bank and most aid agencies under the policy of "structural adjustment", or aid conditional on and in support of "policy reforms" such as removing price subsidies on food and downsizing the governmental sector. A consequence of these trends is that NGOs and businesses are increasingly undertaking developmental tasks that were previously done by (now cash-starved) governments.

The term "globalization" is frequently used to describe a third change in the world economy: the increasing internationalization or integration of markets. This includes markets for goods (e.g., increased trade, global marketing by firms), capital (e.g., trading of stocks and bonds and direct foreign investments in plants and service units), and labour (e.g., growing economic migration, frequent postings abroad of company staff, multicultural workforces). Such mobility has been encouraged by the revolution in information and telecommunications technologies, which has sped up transactions; by liberalization of markets and investment rules; and especially by the emergence of a new kind of global corporation, which not only sells around the world but also produces its products internationally by locating or outsourcing production and service activities according to the skills required and the costs of labour and other supplies.[10] In short, globalization means that borders matter less today.

The fourth set of trends, or in this case competing trends which are difficult to sort out, can be observed in the social, cultural, and political arenas. On the one hand a sig-

10. Perhaps the best short treatment of this subject is Reich, Robert B., "Who is Us?" *Harvard Business Review*, January-February 1990.

nificant degree of globalization of ideas and values has occurred, recently encouraged by satellite television, telecommunications advances, fax machines, and the like. These technologies had much to do with the collapse of censorship and of the regimes themselves in the former Communist countries, and they probably continue to encourage the push toward more democratic structures of government in the Third World. The impact of this trend toward a "global village" on the South is likely to be profound, with many positive and some disturbing implications. The latter may include what has been called a "revolution of rising expectations", which makes it more difficult for the governments and economic systems of developing countries to meet the wants of their peoples who are more aware of better material conditions in the North, more desirous of obtaining them, and often willing to emigrate north to obtain them.[11]

But social and cultural trends today are simultaneously characterized by a sort of counter-globalization or fragmentation, particularly in the form of a resurgence of local ethnic and religious allegiances and rivalries, often violent. To some extent this reflects the at-present incomplete unfolding of the forces of globalization, but one suspects it also stems from a more profound (and not easily overcome) yearning for roots in the face of these impersonal forces. Without the shackles of Communism or Cold War enticements to put a lid on local ethnic rivalries, cultural and political fragmentation will have major implications for the development process in many southern countries.

Two examples, those of foreign investment and international migration, illustrate the interplay of these technological, economic, and cultural/political trends, the simultaneous positive and negative impacts they have on development, and how human resources development (HRD) may be seen as the way out of the many of the problems created.

11. Toffler, Alvin, *op. cit.*, p. 340.

For developing countries, foreign direct investment (FDI) can be a great opportunity, both for immediate employment and for long-term acquisition of skills and technology. But the advent of the knowledge economy can today undercut the labour cost advantage traditionally held by developing countries in a globalized system of industrial location. Where technological improvements have made labour costs an insignificant proportion of the cost of production, there have been examples of "relocation back north." In 1993, for instance, the Canadian high-tech company Mitel "surprised everyone...by moving production of handsets out of Asia, where labour can be 10 to 20 times cheaper...back to Kanata [Ontario]... [because] labour has become such a small part — less than five per cent — of total manufacturing costs."[12]

But developing countries are not simply doomed to lose this crucial competitive advantage; rather they will have to supplement it with human resources upgrading in order to preserve their labour cost advantage. In most cases today, it is no longer simply cheap labour that attracts investment. Rather it is the acquisition of various specialized or medium-level skills combined with a functioning economic infrastructure and some labour cost advantage that works best. For example, India has become a major exporter of computer software, based on the third-largest pool of software programmers in the world.[13] The country now employs some 300,000 people in this industry.

In 1990, foreign investment in developing countries totalled $32 billion — more than half the size of official aid — and it continues to grow. If political stability and congenial economic policies were more universal, no doubt the Third World share of the $184 billion world market for FDI

12 *Ottawa Citizen*, March 4, 1993.

13. Bissell, Richard E., "Who Killed the Third World?" *The Washington Quarterly*, Autumn 1990, p. 28.

(in 1990) would be much larger. Of course, foreign investment in developing countries is unevenly distributed; $14 billion of that $32 billion goes to East and Southeast Asia, $9 billion to Latin America, and $3 billion to Africa.[14] For the medium-term, foreign investment and therefore skill-targeting human resources planning, holds most promise for countries that are just below middle-income level, which have achieved near-universal basic education and more, as well as better developed infrastructures — countries such as Malaysia, the Philippines, Indonesia, India, and some Latin countries.

An example of this explosive potential can be seen in private investments in Latin America, which tripled in 1991 following economic reforms such as privatizations and trade and investment deregulations in 1990. Half of that investment was in repatriations of previously-fled money from Latins themselves.[15] In the longer term, the potential of foreign investment is also great for Africa and South Asia if basic education and infrastructure are improved and political stability and a welcoming policy environment return. There is a place in foreign investment for all skill levels if conditions are right. The stakes involved in tapping the massive potential for local skills acquisition inherent in the new global corporation and foreign investment are huge. Success in upgrading workforces — through both general education and specific skill-targeting — will empower developing countries to take advantage of the opportunities created by these economic and political trends as well as to overcome the problems they create.

A second example of the interplay of these world economic and social trends is the recent upsurge in international migrations of people, especially of the most skilled

14. *The Economist*, September 19, 1992, p. 17.
15. *The Economist*, April 18, 1992, p. 11.

citizens of developing countries. While there are some positives to these movements, factors such as the globalizing economy, rising expectations, and political and social turmoil have led to severe, and in some cases crippling losses of trained personnel. Africa, for instance, lost 70,000 highly skilled professionals between 1960 and 1980.[16] The familiar "push" factors, such as political conflicts, repression, and lack of economic opportunity are today being supplemented by some "pull" factors. As a recent study by the Hudson Institute argued: "Although most governments in industrial countries will resist these movements of people for social and political reasons, employers in the developed world are likely to find ways around government barriers. The combination of [aging populations], slow workforce growth, fewer women left to enter the workforce, earlier retirements, and a shrinking share of the world's high school and college graduates virtually guarantees that many industrialized nations will face labour shortages during the 1990s. When they do, a growing array of occupations and labour markets will become internationalized.... At the highest skill levels, the labour market has been international for many years."[17]

This long-term trend may have been slowed by the recent recession, but it remains in place. For example, "in the United States...laws and regulations in the 1990s make it easier for professionals to immigrate [and] for the first time, all the major OECD countries are net immigration areas."[18] While emigration can help Third World economies financially — remittances from emigrants total in the bil-

16. Salt, John, "The Future of International Migration," *International Migration Review*, Vol. XXVI, No. 4, 1992, p. 1097.

17. Johnson, William B., "Global Work Force 2000: The New World Labor Market," *Harvard Business Review*, March-April 1991, p. 123.

18. Martin, Philip L., "International Migration: A New Challenge," *International Economic Insights*, March/April 1992, p. 2.

lions — it does nothing to build the human resource base which builds long-term sustainable economic development.

In summary, technological change, globalization, the knowledge economy, and the trend toward freer markets constitute a double-edged sword for LDCs, creating opportunities for foreign investment and domestic-based growth, but also posing dangers of brain drains, of undermining the labour cost advantage, and of reducing world demand for their commodity exports. What determines which edge of the sword will prevail for each country is arguably their success at human resources development, as well as their success (and luck) in avoiding political conflict and social malaises that contribute to brain drains. The only certain way for developing countries to ensure that the effects of these trends are beneficial is to upgrade — and then keep — their human resources so that they are better able to roll with the punches thrown at them by events, and indeed positively to take advantage of the opportunities inherent in these trends, for example by attracting investment. As one observer wrote about the East Asian economies, their remarkable success resulted largely from the fact that multinational corporations "went originally in search of cheap labour and have stayed because of the [improving] quality of human resources."[19]

## 2.2 NEW PRIORITIES IN DEVELOPMENT AND AID MANAGEMENT

The 1980s and 1990s have seen dramatic changes in the aid community's thinking about development and the management of aid programs. Several of these which are relevant to N-S collaborations are noted below.

19. Kaplinsky, Raphael, "TNCs in the Third World: Stability or Discontinuity?" *Millennium Journal of International Studies*, Vol. 20, No. 2, 1991, p. 266.

## The importance of human resources development

The prevailing analysis of the internal development of southern countries leads to the same conclusion as do world economic and social trends about the importance of human resources in the development process. The World Bank's 1991 retrospective on the impact of 30 years of development efforts concluded that, of all the factors affecting development, the two most determinant are education or human resources development and market-friendly macroeconomic policy. These outrank such traditional factors as the availability of natural resources and external capital.[20] This represents a big shift from the 1970s, as typified by the New International Economic Order. Its cures of massive resource transfers (through aid, commercial borrowing, and artificial mechanisms such as commodity price supports and preferential access to Northern markets) often merely gave a temporary rise in welfare without sufficient human resources gains to take maximum advantage of the injection of physical resources. Perhaps the best example of the combination of human capital upgrading and policy reform is the fact that the exports of small South Korea, without significant natural resources and 30 years ago a far poorer country, today are double those of giant Brazil.[21]

The importance of human resources development extends beyond export strength and attracting foreign investment; it permeates every aspect of a country's internal development. For example, educating females even to basic literacy levels has demonstrable benefits on nutrition and health, agricultural production, and population stability.[22]

20. A summary of this report is found in Thomas, Vinod, "Lessons From Economic Development," *Finance and Development*, September 1991, p. 6-8.

21. Belli, Pedro, "Globalizing the Rest of the World," *Harvard Business Review*, July-August 1991, p. 50.

22. Lundgren, H. and Wahren, C., "Basic Education for Development," *OECD Observer*, December 1992/January 1993, p. 20.

The concept of human resources development today is wider and more humanistic than in the past. It includes specialized skills but also basic literacy and education, nutrition, health care, and cultural expression, all of which increase workers' productivity and enhance "the ability of people to use and modify new and existing technologies."[23] But getting there will not be easy. The budgetary constraints of governments, especially in Africa, have squeezed educational and health systems, making some N-S collaborations even more decisive in keeping these systems going.[24]

## Institutional development and sustainable development

A second pillar of recent development thinking has been the recognition that the proper goal of development efforts is institutional development (ID) and, ultimately, sustainable development (SD). The concept of sustainable development is most often used to describe the need for development projects that are compatible with the natural environment, but it can also be applied to other fields. In the context of human resources development, sustainability means the achievement of a critical mass of human resources and institutional development such that progress in this area is self-sustaining and not easily undone by political or economic disturbances. It also means, as the DAC Principles put it, that the guiding principle of aid programs should be "long-term capacity-building in developing countries rather than immediate short-term performance improvement."[25] It does little good to provide services via expatriate help, if this temporary capacity is then lost when the foreigners leave because host nationals were not well-trained or were trained in insufficient numbers.

23. King, Elizabeth, M., "Challenges in Human Development," *Finance and Development*, September 1991, p. 9.

24. Lundgren, H. and Wahren, C., *op. cit.*, p. 19.

25. OECD Development Assistance Committee, *op. cit.*, p. 4.

### Institutional development in the private sector

A corollary of the previous point is the growing realization that institutional capacity-building should not be confined to the governmental sector. Governments will continue to have indispensable roles to perform in areas where market forces do not work well, such as education, infrastructure, and the creation of a social safety net. After decades of state dominance, however, most southern countries now favour a rebalancing of the public and private sectors to strengthen the latter. Several of the N-S collaborations under consideration here (e.g., NGO-to-NGO twinning and business joint ventures) will have special roles in building the capacities of non-governmental institutions.

### Good governance and democratization

A fourth trend in recent development thinking is the increased attention being paid to the goal of good governance and democratization of political and administrative structures. It is realized more clearly the extent to which social and economic development depend on the functioning of the political system and the country's institutional structure from top to bottom. The concept of good governance includes: the existence of governments that are accountable to their citizenry or electorate; reasonably honest and open administrations and judiciaries; essential respect for human rights; and the tolerance and fostering of non-governmental voluntary associations and institutions.

Besides the effects that human rights abuses have on manpower emigration, economic development and entrepreneurship are hampered by secretive and monopolistic government information policies which deprive businessmen of useful economic data. Similarly, intolerance of institutional pluralism (or the existence of independent institutions like a free press and professional/occupational associations) deprives a society of multiple sources of ideas and services.

**Policy management and administrative carry-though**

A special aspect of the governance issue is that most developing countries have a pressing need to improve the institutional capacities of their public administration, from the highest analytical and policy-making levels to the mundane implementation of policies and delivery of local services. It is a characteristic of developing countries that policies made at the top often do not get carried out efficiently (and fairly) throughout the system. An efficient and open public sector can create or enhance an enabling environment for the flowering of grassroots NGOs and private businesses. Technical cooperation can assist in building the general and specialized capacities of public institutions.

**Participatory development**

A related trend is that of participatory development, which is dependent on good governance. Participatory development involves a broadening of the inputs into social and economic decision-making (including into foreign aid projects), more local and popular initiative-taking, greater involvement in development activities by users and stakeholders, and greater access to the benefits of development and social services by the poorer segments of the population (including women).

Of course, participatory development is as much hope as it is reality: "Owing to economic, political, social and cultural traditions in developing countries, fundamental changes in basic attitudes toward the roles of government, private initiative, equity and equal rights, will often take a long time."[26] There are important roles for TC and the other collaborations in building the capacity of more participatory institutions. Since there are political and cultural

26. Love, Alexander R., "Participatory Development and Democracy," *OECD Observer*, December 1991/January 1992, p. 6.

sensitivities inherent in foreign involvement with a wide range of government and non-governmental institutions, special preparation and training of N-S collaborators to ensure adequate knowledge and sensitivity to local cultural and political realities is probably called for.

**Partnership and local ownership**

The trend toward participatory development has a side that concerns the outgoing N-S collaborator very personally. The World Bank's 1991 study mentioned above stressed that, "for success, a [development project] needs to be viewed as a country's own, and nationals need to participate in its design and development."[27] Although this seems obvious, a variety of problems have made it difficult to achieve. Without a sense of local ownership and participation in a genuine two-way partnership — not only on the part of the immediate southern collaborator but also by the host government and institution and even stakeholders in the broader society — the commitment and enthusiasm necessary for sustainable local acquisition of skills are unlikely to exist. This principle of partnership and local ownership should permeate development activities from the concept and planning stages right through to the person-to-person relationships of N-S collaborations. To avoid the often well-meaning but destructive self-image of Western colleagues as experts, there to be consulted and heeded, requires some professional modesty and much cross-cultural sensitivity.

27. Thomas, Vinod, *op. cit.*, p. 8.

## 2.3 SUMMARY

The preceding trends in the international economy and in development thinking and management suggest the following conclusions:

With regard to the overall **volume and make-up** of the various forms of N-S collaboration:

- Both globalization and recent development thinking confirm the crucial role of human resources upgrading in fostering economic and social development. Of course, human resources development *per se* is not the only valid development priority. Burning needs also exist in humanitarian relief, investments in physical infrastructures and social services, environmental sustainability, policy reform, as well as in easing the social pain that often accompanies structural adjustment. Moreover, HRD should include not only higher-level skills development, which is usually the domain of N-S collaborations, but also literacy, basic education, and public health. This said, human resources and institutional development can be seen as a prerequisite for making progress on any of the other important dimensions of development.
- While technical cooperation will remain the principal mechanism, forms of N-S collaboration other than TC will take on a greater role in the local acquisition of developmentally-relevant skills and know-how. In particular, business joint ventures and non-governmental relationships (such as institutional twinning) are likely to grow.

With regard to the **fields of emphasis** of TC and other collaborations:

- The public sector focus will decline, but not disappear.
- The fundamental goal will be to build long-term institutional capacity rather than short-run task perfor-

mance. In the short term, however, it will be difficult in some countries to eliminate operational roles by some foreign personnel, although the effort should always be made to prepare nationals for eventually assuming responsibility.

- Collaborations in support of good governance, participatory development, and democratization will increase.
- Collaborations in support of institutional pluralism, primarily in the NGO sector, and in building the capacities of these institutions, will multiply.
- Collaborations to build local capacities for policy analysis and economic and administrative management, in all sectors of the government and private institutions, will increase.

None of these new emphases will be easy to achieve, particularly because there are dangers as well as opportunities in the global trends outlined above. The internationalization of labour markets in particular makes human resources development and institutional development more difficult to achieve than in the past, due to the higher potential for loss of manpower from emigration. This underlines the point that sustainable human resources development depends enormously on achieving a certain critical mass of trained personnel and on political stability and social equity to minimize brain-drains and other sources of human resource losses.

While recognizing the importance of other developmental priorities, it is fair to suggest that human resources development (including its close relation institutional development) is the most pivotal of priorities because it is the one that empowers. N-S collaborators have a special role in ensuring that this building of their host country's capacities stands a chance of success.

# PART B

## New Forms and Styles of North-South Collaboration for the Future

# 3 Technical Cooperation: Still Critical, but Changing

The central place of human resources and institutional capacity-building in the development process ensures that on-site expatriate expertise remains of decisive importance to most Third World countries. However, the content and goals of the expertise required today are diversifying, with some new fields and sectors coming to the fore and with new "operating styles" now being required of the collaborating individuals. This proliferation of roles, necessitated as the developing world and its needs become more complex and varied, suggests that, in the future, there will be 10 main types of developmentally relevant N-S collaborations.

The 10 role-types have two features in common. The first is that, whether by intention or as a byproduct of the principal purpose, each contains potential for absorption of developmentally relevant skills by southern individuals and institutions and for professional or organizational benefits on the part of northerners. The other common feature is that all role-types call for a new operating style that could be described as a "partnership style". The elements of this style with be discussed in Part D.

This chapter and the two that follow examine the purposes, history, and special challenges of each of the 10 emerging forms of N-S collaboration. Some of these forms are old; some have only recently been seen to have significant developmental potential. The present chapter focuses on the biggest of the intentionally-developmental collaborations, technical cooperation. In chapter 4, consideration is given to the other directly developmental collaborations: NGO workers, multilateral employees, and aid planning

and review missions. The picture is rounded out in chapter 5 with a look at the (often under-appreciated) local skills-building potential and challenges of three indirectly developmental collaborations: business collaborators, diplomatic personnel, and peacekeeping forces.

Figure 1 provides a summary of the 10 emerging types of N-S collaboration.

## 3.1 WHAT IS TECHNICAL COOPERATION?

The Development Assistance Committee (DAC) of the OECD has defined technical cooperation as "the whole range of assistance activities designed to develop human resources through improvement in the level of skills, knowledge, technical know-how and productive aptitudes of the population in a developing country."[28]

For 40 years, technical cooperation has been the chief instrument for bringing about the enhancement and modernization of the Third World's human resources. Technical cooperation represented some 30 per cent of total bilateral official development assistance (ODA) in 1991. The multilateral institutions are also heavy contributors to TC efforts — the UN programs almost exclusively and the development banks to a growing extent — as are non-governmental organizations. The numbers of expatriate personnel involved in bilateral TC projects fell substantially from about 100,000 per year in 1970 to less than 70,000 in 1980, but through the past decade the number has gradually stabilized around 80,000.[29] Most recent TC has been concentrated in agriculture, education, social services, and health, followed by infrastructure, with a growing portion

28. OECD Development Assistance Committee, *op cit.*, p. X.

29. OECD Development Assistance Committee, *1992 Report: Development Cooperation.* (OECD, Paris, 1993), p. A-47. Other estimates put the figure as high as 200,000.

Figure 1

# Ten Categories of North - South Collaboration

**Business Collaborations**

**Institutional Change Agent**

**Diplomacy**

**Network Facilitator**

**Peacekeeping**

**Sectoral or Policy Advisors**

**Multilateral Institutions**

**Traditional Project TC**

**Development NGOs**

**Aid Planning and Review Missions**

assigned to public sector policy and management training. Technical cooperation has also been located overwhelmingly in the public sector institutions of developing countries, although donors today are attempting to broaden its application.

Technical cooperation has traditionally taken two main forms: the training of host country counterparts by expatriate experts and the training of students outside their own country. Other forms do exist (e.g., feasibility studies, scientific research and applications) and variations on the two main forms (e.g., short-term consultancies) are being developed as the needs of developing countries evolve. Although students studying abroad outnumber expatriate experts (125,000 to 80,000 in 1989), this report focuses entirely on training by expatriates, as it involves northerners collaborating with southerners on-site in developing countries.

In the 1980s, TC diversified even more, particularly by entering some non-technical (and politically sensitive) areas like macroeconomic policy analysis and management, mobilization of stakeholders, and assistance in the creation of democratic structures (e.g., setting up human rights commissions, reforming police and armed forces).

The widening sectoral and thematic emphases of technical cooperation in the last few years were described vividly in a report on Canada's changing technical advisors: "In the 1970s, the image of a typical foreign aid worker might have been a doctor with a black bag of medicine... In the 1980s it was a construction engineer... By the end of this decade, the typical aid worker might turn out to be a human rights lawyer drafting a new constitution... an economist advising... on privatization, or a marketing consultant preparing a strategic analysis of global pricing trends... The new wave of 'aid workers' will undoubtedly include lawyers, accountants, computer-systems specialists, business managers and a variety of other white collar

Canadians."[30] This quote perhaps underestimates the continuing importance of sectors like infrastructure, agricultural development, and the like, but it illustrates well the growing sectoral diversity of TC efforts.

Expatriate experts have also performed a variety of roles or functions. The main roles, in ascending order of their contribution to the sustainable local acquisition of skills and institutional development, have been:

- operational roles or "gap-filling", that is, the direct performance of tasks, which is not an ideal situation but which is sometimes necessary because of a lack of qualified nationals;
- "watch dog" or "gate-keeping", that is, controller functions to ensure that donor projects meet Western government standards of accountability;
- policy advisory roles vis-a-vis government ministries and private organizations;
- mobilization or catalytic roles to animate organizational change or involve stakeholders; and
- training or the nurturing of local skills, usually via on-the-job collaboration, coaching, and advising host country counterparts.

These roles are not entirely mutually exclusive. For example, it is typical for an expatriate expert to combine training functions with some operational responsibility (unfortunately, often much more of the latter in practice).

In recent years, there has been an effort to re-orient technical cooperation in two ways:

- to eliminate as much as possible direct task-performance by expatriates and to encourage them to play more training, advisory, and facilitative roles;

30. *Globe and Mail*, February 13, 1993.

- to go beyond training a select individual — the counterpart — and attempt to build the capabilities of the host institution by addressing a number of priority areas simultaneously.

These goals have not always been put into practice, but they have become important central themes in TC in the last decade.

In the 1980s, there was talk of massively reducing TC, in view of an apparently growing supply of domestic expertise in the recipient countries and the problems with the expert-counterpart model on which most TC has been based (discussed below). It is clear, however, that severe local manpower constraints continue to exist in many countries, especially low-income countries. It is also clear that many criticisms of the expert-counterpart model are justified and that this mechanism requires substantial reform.

To appreciate the efforts to reform TC, it is first necessary to understand what traditional TC has been. The traditional expert-counterpart model of TC has had the following seven features:

- the presence of an expatriate expert resident in a developing country;
- a long-term assignment for the expatriate (2–4 years);
- a one-on-one relationship in which the expert works with a local counterpart;
- a stated objective of "transfer of skills", or in the terms preferred here, the acquisition of developmentally relevant skills by the counterpart;
- use of on-the-job training, as opposed to a classroom or workshop teaching method;
- a working or training relationship that takes place within a project, i.e., a time-limited, discrete set of activities directed toward some defined goals (normally performing a job and/or training);

- an overwhelming concentration on the public sectors of developing countries, that is, both government departments and publicly-owned enterprises ("parastatals").

The above does not imply that there have not been variations on these features in the past, nor that all features have been adhered to in practice — in particular, there have been many deviations from the training or "transfer of skills" purpose. While the on-the-job training methodology of TC is not by itself a problem, the way it has worked in practice has been widely criticized over the years by both developing countries and independent observers. The fundamental problem of technical cooperation as it has worked in practice is arguably that to be effective it depends on the presence of advisors with certain interpersonal skills and sensitivities, and on counterparts with certain motivations -both of which have often been in short supply. Many Western advisors have held attitudes which made the relationship with their counterparts one of "expert and apprentice" rather than of working partners and mutual learners. And many host country counterparts have been indifferent about the project or preoccupied with other job or family priorities. The result was that these relationships were often characterized by substantial distance, minimal understanding, and limited trust between the northern and southern parties.

It would be possible to change some of the seven traditional features of TC without violating the essence of TC: the use of expatriate experts working in a developing country to help counterparts acquire developmentally-relevant skills and knowledge. For example, one alternative that is emerging to the traditional project model is that of "twinning", sometimes called "institutional cooperation".[31] It

31. Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), *Strategies for Bilateral Development Cooperation. Part II: Basic Principles.* (NORAD, Oslo, 1992), p. 38.

replaces the project mechanism (i.e., an isolated and time-limited set of activities) with an across-the-board attack on institutional weaknesses within a long-term relationship between similar organizations in the North and South. Although a twinning relationship between organizations could include traditional expert-counterpart relationships, the preference is usually for a series of shorter-term stays, in both directions, within a quasi-permanent linkage of two institutions. These could be government bodies, private organizations, or even businesses. Twinning is still a kind of technical cooperation, but with a sharper focus on institutional development by reason of the continuity inherent in an ongoing coupling of organizations. It also contains more scope for mutual benefits and therefore a two-way exchange, for example, by widening the research fields and applications of Northern university departments.

## 3.2 EVALUATIONS OF TC

Recently, both donor and Third World governments have begun to question the effectiveness of technical cooperation. Estimates of the success of expatriate TC in providing immediate training or, especially, longer-term institutional development range from 10 to 20 per cent.[32] The international dialogue on the subject culminated in the 1991 *Principles for New Orientations in Technical Cooperation*,[33] which reflected an official recognition by donors of the central problem of technical assistance: that few TC projects have proven sustainable to the extent that they could carry on after the withdrawal of foreign personnel and assistance.

32. See in particular Kealey, Daniel J., *Cross-Cultural Effectiveness: A Study of Canadian Technical Advisors Overseas*. (CIDA, Hull, 1990).

33. OECD, Development Assistance Committee, *op. cit.*

Five independent studies have corroborated this official view. Robert Cassen's 1986 study summarized the criticisms made of the expert-counterpart model of TC:

> "Complaints are familiar: the expert concentrated on getting the work done rather than the training, was good at his job but a bad trainer, upstaged the counterpart in influence, blocked the counterpart's career progress by staying too long, etc.; while the counterpart was never selected or was selected late in the life of the project, was too busy with his job to spend time on the counterpart function, was inadequately trained, left for a better job, etc."[34]

E.J. Berg's study for the UN Development Program added to this that "the expert-counterpart model of technical cooperation rarely works in practice as it is supposed to work in theory... [because] the basic conditions for reasonably successful operation of the model are usually not met...[i.e.,] the presence of suitable counterparts and acceptance by both partners of the understudy relationship."[35]

In 1988, the Nordic donor agencies undertook a collective evaluation of their technical assistance to several countries in Africa.[36] They concluded that most of their TC personnel were reasonably effective "in contributing to the achievement of operational project goals", but did not succeed in training local staff or promoting institutional development, to the extent that "many aid projects have a nega-

34. Cassen, Robert, *Does Aid Work: Report to an Intergovernmental Task Force.* (Clarendon Press, Oxford, 1986), p. 201 and p. 197.

35. Berg, E.J., *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa.* (UNDP, New York, 1993), p. 101.

36. Forss, K., Carlsen, J., Froyland, E., Sitari, T., and Vilby, K., *Evaluation of the Effectiveness of Technical Assistance Personnel.* (SIDA, Stockholm, 1988). A study commissioned by the Danish International Development Authority, the Finnish International Development Agency, The Royal Norwegian Ministry of Development Cooperation, and the Swedish International Development Agency.

tive impact on institutional development."[37] The study estimated that 82 per cent of Nordic TC personnel were engaged solely in project implementation or in controller roles, while only 18 per cent were genuinely facilitating the acquisition of skills and institutional capacity-building. Similar patterns were found in an evaluation of the Netherlands' NGO development workers: "Most development workers (65 per cent) have primarily executive tasks ...in practice there is often a tension between the achievement of direct project objectives and other objectives such as institution-building and manpower development."[38]

A series of studies conducted for CIDA tracked the performance of Canadian technical advisors in some 25 developing countries over several years.[39] The studies yielded similar results to the Nordic study, although they approached the issue of effectiveness from the perspective of the behavioural and attitudinal characteristics of individuals working in cross-cultural settings (the Nordic report focused on the institutional and organizational factors contributing to the success or failure of advisors). Only 20 per cent of Canadian advisors in the CIDA studies were found to be highly effective at the task of facilitating local skills acquisition. (On the other hand, only 15 per cent were considered disastrous.)

37. *Ibid.* p. ii.

38. See Netherlands Ministry for Development Cooperation, *Development Workers in Rural Africa.* (The Hague, Netherlands, 1989), p. 42.

39. See Ruben, B. and Kealey, D. "Behavioural Assessment of Communication Competency and the Prediction of Cross-cultural Adaptation," *International Journal of Intercultural Relations,* Vol. 3 (1979), pp. 15-47; Hawes, F. and Kealey, D. "An Empirical Study of Canadian Technical Assistance, Adaptation, and Effectiveness on Overseas Assignments," *International Journal of Intercultural Relations,* Vol. 5 (1981), pp. 239-258; Kealey, D. and Ruben, B., "Cross-Cultural Personnel Selection: Criteria, Issues, Methods," in Landis, D. and Brislin, R. (eds), *Handbook of Cross-Cultural Training: Vol. 1: Issues in Theory and Design.* (Pergamon Press, New York, 1983); and Kealey, Daniel J., *Cross-Cultural Effectiveness* (1990) *op. cit.*

Given that expert-counterpart training is the most expensive form of technical assistance, costing roughly US$200,000 per advisor yearly, it is not surprising that the almost limitless ways in which things can go wrong has caused many to question TC's cost effectiveness.

To balance the picture, some more positive evaluations should be noted amid all these criticisms. Cassen's 1986 study cautioned the development community not to overlook the achievements of technical cooperation over the past four decades. He points out that a significant portion of traditional TC — that of science-based technologies (e.g., meteorology, the agricultural research which produced the green revolution) — is beyond reproach. He contrasts success in those areas with "institutional and capacity-building assistance...[which] involves large numbers of people... [and whose] outcome is influenced by social and cultural practices...[and is] therefore less likely to produce unambiguous success."[40] But even in the latter areas, he adds, "the achievements of TC should not be overlooked in an excess of critical zeal."[41]

Cassen argues that "a vast creation of institutional and human capabilities throughout the Third World" has developed through technical cooperation.[42] The DAC Principles agree, stating that TC "has had major beneficial impacts, such as the training of large numbers...and the strengthening of many institutions."[43] These statements should remind us that the quantitative accomplishments of TC, in terms of numbers of trained manpower, have been considerable and that, while the effort to create sustainable institutions has yielded disappointing results, the fault

40. Cassen, R. *op. cit.*, pp. 181, 184.
41. *Ibid*, p. 184.
42. *Ibid*, p. 183.
43. OECD Development Assistance Committee, *op. cit.*, p. 4.

may not lie entirely with technical cooperation. For example, gains made in training Third World nationals have not always been maintained for many reasons, some reflecting faults in the forms and design of TC and some quite extraneous to TC. It may therefore be possible to reform TC by changing some of the features of traditional TC described above, while conserving the most useful ones.

## 3.3 CONTINUING NEEDS FOR TC

Some commentators, including the 1988 Nordic evaluation, for example, have recommended "a significant reduction in the numbers of foreign assistance personnel."[44] This was based on findings that "during the 1970s and 1980s, a combination of overseas training and the development of local universities and technical colleges produced a growing cadre of trained nationals, even in low-income countries."[45] For example, the developing countries' share of the world's college graduates leaped from 23 per cent in 1970 to 49 per cent in 1986.[46]

By the mid-1990s, however, it has become clear that there remain many genuine needs for technical cooperation in the developing world. Even if it is true that the relevant manpower supply in many countries had grown in the mid-1980s, that progress is very fragile and in several countries has even been reversed. A slackening of TC and similar efforts therefore would be inadvisable.

In the first place, there are regional and country differences to consider. The positive trends in local manpower supplies apply most to East Asia and parts of Latin America, and it is likely that the amount of TC will shrink

44. Forss, K. et. al., *op. cit.*, p. iv.

45. Morgan, Peter and Baser, Heather, *Making Technical Cooperation More Effective.* (CIDA, Hull, 1992), p. 11.

46. Johnson, William B., *op. cit.*, p. 121.

in those places, becoming more targeted to specific needs. Increasingly, the needs of these better-off countries will be met via the other N-S collaborations, especially business and NGO linkages.

The situation in Africa and other low-income areas in South Asia and the Americas, on the other hand, suggests that the need for TC still exists and will for some time. More precisely, continuing needs in institutional capacity-building and some higher skill areas can only be met with the help of expatriates, although it is hoped such assistance would be organized more appropriately than via the traditional expert-counterpart model of TC. In situations of upheaval or chronic underdevelopment, for example, there are likely to be needs even for gap-filling or operational kinds of technical assistance, which in ordinary circumstances one would prefer to avoid.

The continuing need for TC in many low-income countries can be illustrated by three examples. In the first place, the potential for massive brain drains due to civil strife or rising expectations may well increase in this more global era. A UN agency has warned that such problems could lead to serious losses of key manpower, citing the fact that Africa lost fully one-third of its highest-skilled workers to emigration in the 1980s.[47]

Second, in some countries there may exist sufficient local manpower to staff governmental positions, but not to meet the needs of both governmental agencies and the growing private sector. The latter has often enticed many qualified public sector workers with higher salaries and better opportunities for creativity.[48] A genuine supply prob-

47. United Nations Fund for Population Activities, *The State of World Population*. (UN, New York, 1993).

48. Cohen, John M., "Foreign advisors and capacity building: The case of Kenya," *Public Administration and Development*, Vol. 12, 1992, p. 500.

lem continues to exist, therefore, which expatriate TC and other collaborations can help to allay.

The third example is the devastation that the AIDS epidemic is likely to have on skilled manpower in Africa and some Asian and Latin American countries. The World Health Organization estimates there will be 30 million cases of AIDS in the Third World by the year 2000.[49] AIDS already affects 10 per cent of the population in Africa. What is worse from the point of view of human resources development, it affects those in their most productive years and, disproportionately, those in the middle and upper classes.[50] If these predictions turn out to be accurate, TC needs in these regions are unlikely to decline soon.

These examples underscore the point that, despite the best intentions to reduce dependence and promote sustainable institutional development, in low-income countries at least, any wholesale dismissal of the need for TC is premature. A realistic appraisal of the situation must conclude, like the DAC Principles did, that "needs for TC remain very large in many countries where there is still a serious lack of competent human resources and effective institutions."[51] These considerations in no way deny the necessity of reforming TC, in particular by reorienting it more clearly toward institutional capacity-building. But the fragility of the progress made to date in manpower development in many countries suggests that the critical mass of trained personnel necessary for sustainable institutional development has not yet been achieved.

What does give grounds for optimism in low-income countries is the opportunities that now exist to move away

49. Jebb, Fiona, "Economies Laid Waste," *World Link*, November-December 1992, p. 21.

50. *Ibid.*, p. 22.

51. OECD, Development Assistance Committee, *op. cit.*, p. 4.

from the isolated project form of technical cooperation toward a TC more conducive to institution-building, to give TC new roles in promoting reform in governance modes and building institutional pluralism, and to supplement TC with new forms of N-S collaboration, especially in the now more vibrant private sector.

## 3.4 WHAT A REFORMED TC MIGHT LOOK LIKE

The following elements of a definition of a reformed TC, which in most ways also applies to the other kinds of N-S collaboration, can be itemized:

- The significant (although far from complete) progress that has been made in manpower development by most developing countries suggests that the typical expatriate assignment should be of shorter duration than in the past. For example, a twinning arrangement between northern and southern institutions in the same fields permits an ongoing partnership within which shorter stays of expatriates can avoid the traditional tendency to domination by the foreigners.
- The one-on-one expert-counterpart relationship within an isolated project should be replaced as often as possible by a "change agent" approach, wherein expatriates relate to the broader institution (or cluster of institutions), attempting to facilitate acquisition of skills by at least several partners, thus encouraging organizational (and not just individual) capacity-building.
- The traditional apprenticeship training methodology should be modified to move closer to a relationship between equals, where the expatriate becomes more an advisor than a doer.

All of these themes share a desire to increase the quantity and quality of national or institutional capabilities. The old "transfer of skills" approach was too limiting

— it was not wrong, but would be better recast to build the capacities for self-guided action of whole institutions and sectors, not just isolated individuals. The concept of capacity development therefore is a useful concept for identifying and planning programs and projects.

## 3.5 NEW FORMS OF TC FOR THE FUTURE

As a result of the reforms of TC underway and the evolving human resources and institutional development needs of developing countries, it is anticipated that there will be four different kinds of TC advisors in the future. The first three — the institutional change agent role, the network facilitator role, and the sectoral or policy advisor role — are all fairly new. The fourth category is the traditional project-based TC role, which is likely to continue to be needed in some circumstances, despite its imperfections.

Recall that the traditional expert-counterpart model of TC had three key characteristics: it was an understudy or on-the-job training relationship between an "expert" and a "host country learner"; it was organized in a discrete project within an organization; and it was a one-to-one relationship between two individuals. This model has proven to be inadequate for the goal of local institutional development. In particular, the project focus and the one-to-one aspect permitted at best an isolated pocket of improved capacity within an institution, and the connotation of superior and inferior in the relationship tended to create misunderstanding or to cause the foreign expert to take over and do the job rather than to advise and nurture the counterpart's skills. The latter failing was associated with a general failure to achieve a real partnership wherein mutual learning reinforces the counterpart's learning. While this traditional model will continue to exist, increasingly it is being replaced by two models which are believed to better promote institutional capacity-building.

### Institutional change agents

This emerging style is an attempt to focus TC squarely on institutional development. For expatriates, this entails a move away from the one-to-one expert-counterpart relationship to a one-to-many arrangement that could be called an "expert-to-partners"(plural) relationship. The advisor deals with several aspects of the host institution simultaneously in an attempt to disseminate change and problem-solving capacities widely. The advisor might still have a specialty (e.g., macroeconomic policy development) and a key individual contact, but his role would also be to encourage a receptive environment for that specialty and to develop linkages elsewhere in the organization for mutual support and follow-through.

As the 1992 Swedish policy statement on that country's TC put it: "...the focus is not concentrated on one individual but on an identified contact network around each development assistance worker...[who] should contribute towards starting a process of change and create a favourable climate for learning and solving problems....The goal must be to raise organizational and individual skills."[52]

The institutional change agent role can be applied to both government and NGO sectors and can also be used for both long-term and short-term assignments. This role is less defined than the old "expert-counterpart" model and thus requires much individual initiative, flexibility, and comfort with sometimes ambiguous relationships. Accordingly, change agents will not only require technical expertise, country/cultural familiarity, and cross-cultural skills, but will probably also need knowledge in newer areas such as organizational behaviour and structuring, institutional analysis, and communications theory.

52. Swedish International Development Agency, *Development Is People*. (SIDA, Stockholm, 1992), p. 9.

**Network facilitators**

The second model of changing expatriate roles in TC is that of the "network facilitator", who aims to facilitate the creation of networks of non-governmental and public sector institutions to pursue certain development tasks. In this model, the expatriate has a one-to-many orientation, but it is in the context of a cluster of institutions rather than a single one. Often in the past, even when capacities within an institution had been strengthened, its effectiveness for undertaking development tasks was still unachieved because efforts ignored complementary institutions and stakeholders outside the institution. Human resources development in this model is a process of learning and cooperation (or accommodation) between all the actors in a field.

An example of this role can be seen in a German forestry project in Costa Rica, in which the German advisor assists not only in the direct activities of the government department to which he is attached, but equally in building cooperation and negotiating understandings between stakeholders such as farmersl, logging companies, indigenous forest dwellers, urban consumers, environmental lobbies, and politicians, all of whose interests diverge and often conflict. The aim is to build a cooperative network, in which the capacities of participating groups are raised and their activities coordinated to achieve developmental results that are politically and ecologically sustainable.

TC personnel in such projects act as change agents by assisting in setting up and upgrading public-private-voluntary sector networks. The foreign advisor shifts "from being a sectoral expert to [being] an initiator, facilitator, [and] animator," with skills in "managing networks, inter-organizational communication, and interface management."[53] In a similar German project, "the [foreign] advisors see them-

53. Eylers, H. and Sulzer, R., *Institutional Pluralism: Focus of German Technical Cooperation*. (GTZ, Eschborn, 1992).

selves only as facilitators.... They make the contacts and promote mutual understanding and cooperation among farmers and authorities, producers and traders, conservationists, scientists and politicians."[54]

It can be seen that this model is highly ambitious and more demanding of the foreign advisor than was conventional TC. The advisor's status as a neutral foreigner facilitates this networking task, but much is expected: The expatriate must possess a combination of technical knowledge, a capacity to assess and be sensitive to social and cultural realities in both the modern and traditional sectors of the host society, and an ability to motivate groups of differing interests to cooperate. Pre-departure preparation for such network facilitators would probably include such non-traditional knowledge areas as sociological analysis, environmental scanning, negotiation theory, networking techniques, and conflict resolution strategies.

**Sectoral or policy advisors**

The trend toward assistance in upgrading the capabilities of developing country governments for macro-economic and sectoral analysis and policy management calls for a class of advisors in these areas. Such individuals would possess specialized skills and higher-than-average academic qualifications. This role would normally involve short-term rather than long-term residency, as it would involve advising well-qualified nationals who are primarily responsible for the policy development of their governments. This short-term focus, without much time for settling-in and familiarization, probably makes having prior cross-cultural skills and knowledge of the country all the more necessary.

54. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Development Cooperation: Innovative, Practice Oriented, Experienced in Partnership.* (GTZ, Eschborn, 1992), p. 9.

### Traditional project-based TC

The much-criticized traditional model of technical cooperation is certain to continue in existence for some time in many countries in which circumstances are not yet propitious for the newer TC roles. Where the "expert and counterpart in a project" model does continue, it can be improved in practice by "establishing a true partnership, where partners are considered to be equal and where each has clearly defined functions and... whereby expatriate advisors share technical knowledge and at the same time learn from their counterparts about the cultural, political, and social context of their work."[55]

55. OECD Development Assistance Committee, *op. cit.*, p. 11.

# 4 Other Directly Developmental Collaborations

There are three other forms of directly or intentionally developmental N-S collaboration whose important contributions to local skills-building and institutional development are often overshadowed by government-to-government technical cooperation. These are developmental NGO workers, multilateral employees, and the visits of aid planning and review missions.

## 4.1 DEVELOPMENTAL NGO WORKERS

There are over 2,000 NGOs based in northern countries with operations in developing countries, and probably 6,000–8,000 southern NGOs of at least modest size.[56] Northern NGOs raise funds from the general public and send large numbers of expatriate workers and advisors to developing countries. Exact numbers are unavailable, but in the case of Canada, for example, there were 1,250 volunteers from Canadian NGOs working in the Third World on long or short term assignments in 1989. The duties of NGO expatriates today are often very similar to those of government-to-government TC advisors, and indeed many bilateral projects are contracted out to NGOs. The main difference is probably the more rural and community-based focus of NGO work.

56. Therien, Jean-Philippe, "Non-governmental Organizations and International Development Assistance," *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. XII, No. 2, p. 267.

In recent years, the NGO sector has placed greater emphasis on building the management or technical capacities of indigenous NGOs, as opposed to providing services and running projects directly. Northern NGOs frequently have ongoing relationships with southern institutions in the form of twinning or similar arrangements. NGO twinning arrangements have proven to be among the biggest success stories in host institution capacity-building and are now widely emulated within the governmental sector.

Northern NGOs are diverse in their philosophies and ambitions. They include:

- relief and humanitarian organizations (primarily church-related);
- more directly developmental NGOs with projects and collaborations designed to increase the productive capabilities and health and educational levels of villages and neighbourhoods (some of these are full-time development NGOs, others are only partially involved in development, such as universities, coops, and unions);
- organizations active in fields such as human rights and the environment; and
- public education and advocacy NGOs attempting to enlighten public opinion in the North but having frequent contacts with southern colleagues.

In the South, there is a wide range of charitable and self-help NGOs, both project-oriented and frequently with more "radical" aims in community organization and political empowerment.

Expatriate NGO volunteers do a wide variety of jobs, which can be illustrated by some examples from a recent Annual Report of the Canadian International Development Agency. These included training managers of southern NGOs, teacher training, a twinning between the Canadian Home Economics Association and the Gambian equivalent to upgrade the home skills of early school leavers, assis-

tance in operating fishing cooperatives, joint research on AIDS between Canadian and Kenyan universities, assistance to local business by retired Canadian executives, and a linkage between the Canadian Deans of Management and Administrative Sciences and the corresponding association in southern Africa.[57]

Today, 30–40 per cent of the (approximately $6 billion) budgets of northern relief and developmental NGOs derive from matching grants from governments. Moreover, NGOs increasingly are being utilized as vehicles for bilateral and multilateral aid. Government aid agencies tend to wish to maximize policy coordination between the official aid priorities and the actions of funded NGOs but this is a sensitive matter for the latter, which greatly value their policy independence. Through consultation, however, it has often been possible to arrive at mutually-acceptable arrangements and even genuine government-NGO partnerships.

While there are some developmental tasks NGOs cannot do (such as macroeconomic policy reform and big infrastructure), there are many impressive developmental advantages of this form of aid. These include the lower costs of voluntarism and the rapid and innovative responses of unbureaucratic organizations; the generally less self-interested motives of NGO workers; the emphasis on helping the needy directly and immediately; the stress on local actions to improve villages and neighbourhoods; the tendency to use locally-based appropriate technologies and management styles; the creativity unleashed by empowering the underprivileged; and the building of developmentally-relevant institutions ranging from local self-help organizations to mass movements.

It has been pointed out that the actual performance of NGOs frequently falls short of these ideals. They do not

57. Canadian International Development Agency, *Annual Report 1989-90* (Hull, Supply and Services Canada, 1990), p. 51–55.

always reach or represent the poorest segments of the host society, nor are both sexes equally helped, since somewhat better-off segments of the society can often more easily make use of assistance.[58] Management skills and procedures are often wanting. Moreover, the small size of many NGOs can sometimes limit their role as change agents and innovators.[59] Of particular interest here is the observation that there has often existed in North-South NGO relationships the same tendency observed in technical cooperation to domination by the northern party with its higher budgets and management or sectoral knowledge.[60] Less selfish motives do not guarantee intercultural sensitivity and a spirit of egalitarian partnership.

Charles Elliott has provided an insightful assessment of the workings of the collaboration between northern and southern NGOs.[61] His first message is that the outlook and situation of North and South NGOs are often very different: the northern partners usually want "neat, time-bound projects that can be 'sold' to support groups in northern countries who want the satisfaction of seeing...irrigated land or...primary-health clinics,"[62] whereas the southern partners and the field officers of the northern NGO may face obstacles of an essentially political nature, such as evictions of poor farmers or hostile governments (even fairly democratic governments may distrust NGOs and favour urban over rural interests). Elliott argues that northern NGOs tend to regard development as consisting in projects to be imple-

58. Therien, Jean-Philippe, *op. cit.*, p. 276.

59. Bebbington, Anthony and Farrington, John, "Governments, NGOs, and Agricultural Development: Perspectives on Changing Inter-Organizational Relationships," *Journal of Development Studies*, January 1993, p. 207.

60. Therien, Jean-Philippe, *op. cit.*, p. 275.

61. Elliott, Charles, "Some Aspects of Relations between the North and South in the NGO Sector," *World Development*, Vol. 15 (Supplement), 1987.

62. *Ibid.*, p. 58.

mented, while southern NGOs see it as a process of empowerment or augmenting their political clout. They are perforce more radical than the northern partner, which is often uncomfortable about such political aspects, as are northern government aid agencies. Partnership means the northern NGO must better understand the political situation of southern partners, but does not necessarily mean just giving in to the southerners' definition of the situation.

Elliott also points out that problems of communication are inherent in these forms of collaboration: "Ideologically and sociologically, the language of discourse between...the northern [NGO] donor, the local NGO and the client group...is unlikely to be shared...a fact which makes the ability of the donor to interpret and to 'hear' the client group particularly important....It is for this reason... that some of the best NGOs...put a great deal of time and effort into building a relationship with the community on the community's terms."[63] The issue of making partnerships genuine remains a challenging one and only dialogue and effort to understand will make it possible to cooperate across cultural divides.

In Elliott's view, "deficiencies in [middle and senior] manpower is the most important single constraint on the effectiveness of local NGOs."[64] Thus there exists a great need for institutional capacity-building of southern NGOs, in which northern NGOs can assist. In the past, however, northern NGOs have by and large followed the familiar course of "seconding expatriate [volunteer] staff to the institution concerned in order to transfer the mastery of a particular technology", which may not be culturally or socially appropriate.[65] Elliot does not dispute the need for expatriate workers, and on the whole prefers the use of expatriates

63. *Ibid.*, p. 66.
64. *Ibid.*, p. 61.
65. *Ibid.*, p. 61.

to sending host country students abroad, where they often become westernized or are quickly employed by the government or business sector upon their return. But he thinks expatriate volunteers require significantly better training. Theirs is an inherently difficult task, because "stringent conditions have to be met by the sending agency, the volunteers, and the receiving agency for the volunteer to be able to play the kind of catalytic role this model assumes."[66]

As in the case of government-to-government technical cooperation, the NGO's role as expatriate change-agency is becoming more demanding than in the past. Once again, well-selected and well-prepared expatriates are crucial to success.

## 4.2 MULTILATERAL EMPLOYEES

The global multilateral institutions essentially equate to the United Nations system, which includes the General Assembly and Secretariat, the UN programmes (e.g., UNDP, UNICEF), the Specialized Agencies (e.g., FAO, ILO, UNESCO, WHO), and the Bretton Woods institutions (e.g., IMF, IBRD or World Bank). These bodies collectively employ about 50,000 people, of which 20,000 are professionals or senior managers.[67] Multilateral organizations bring together thousands of employees from northern and southern countries, in such functions as general administration, research on economic, sectoral or technical subjects, policy development and advice to governments and the UN legislative bodies, technical assistance advising in development projects around the world, humanitarian relief work, and high-level political and economic diplomacy. (It is the permanent employees of these organizations who are the

66. *Ibid.*, p. 61.

67. Slater, Terry, "UN Personnel Policies Support World Body's Unique Organizational Values," *Public Personnel Management*, Fall 1992, p. 384.

focus of this section, rather than contractual expatriates in the development projects of multilateral agencies, who are really a form of TC personnel). This multilateral system, most of whose programs are in some way devoted to the needs of developing countries, has great potential for facilitating the acquisition of developmentally-relevant skills and experience by the citizens of developing countries, either at home as participants in UN projects or when seconded to international organizations from their home public services.

The unique staffing policy of the UN, which makes "geographical distribution" a major hiring criterion, ensures that its staff is more representative of the world's nations than would be the case if only technical qualifications mattered. The balance of technical vs. political or distributional criteria in hiring decisions varies, from outright national quotas in the Secretariats to an ascending role of technical criteria in the Specialized Agencies, the UN programmes, and the World Bank/IMF).

The United Nations and its agencies therefore constitute a unique type of developmentally-relevant N-S collaboration. In the first place, the system is an indispensable training ground for administrators and professionals from developing countries, especially the poorest countries whose nationals have fewer opportunities to acquire higher-level skills. For example, the UNDP has a management development process which includes policy work in New York headquarters and regular assignments to field posts around the world.[68] It is fairly common for Third World professionals to get management experience in international organizations and then to return to their home governments or firms. In Africa in the past few years, "the trend has been to move African executives, trained and

68. Hoberman, Solomon, "Organizational Variables and Management Development," *Public Personnel Management*, Summer 1990, p. 139.

formed in the West, into key decision-making posts within national governments. The Ivory Coast Prime Minister...for example worked for the IMF... before taking a post in his own country...."[69] Secondly, these organizations constitute an ongoing experiment in multicultural and multilingual understanding, communication, and cooperation. Although these organizations have their administrative and personnel weaknesses resulting from this polyglot nature, the fact that they work at all testifies to both the symbolic importance and the practical viability of such "meeting grounds" in a divided world. One should not expect perfect efficiency in organizations part of whose purpose is to provide experience in policy development and administration to the nationals of Third World countries.

It might be questioned whether multilateral employees qualify under the concept used here of "on-site, developmentally relevant, N-S collaborators", in view of the location of its major organizations in New York, Washington, and Geneva. The uniqueness of the UN's intercultural workplace makes it reasonable to bend the "on-site" aspect of the definition a little, but it is not necessary to bend it very much — in actuality almost half of UN employees are located in developing countries, especially in regional offices and in development projects as technical advisors, relief officers, and the like. As the politicization of the Cold War era and North-South confrontation wanes, it is likely that field work to directly benefit the populations of member-states will increase even more, at the expense of headquarters rhetoricians and bureaucrats.

It is probable that the United Nations and its development and related programs will grow to take on the importance that the global nature of so many of the world's problems justifies. As a former UN Undersecretary General

69. *Time*, September 7, 1992, p. 32.

wrote: "The notion of national sovereignty, which in 1945 was considered to be the basis of...the UN Charter, is becoming seriously eroded. Technology and all sorts of other forces do not pay much heed to national borders — environmental pollution, AIDS, drugs, ideas, communication, migrations, money, to name only a few....We have begun to think of a world where borders on the map do not necessarily define or limit the problems we shall have to deal with...The task of the UN is to manage world problems...that no one government can manage on its own."[70] At this writing in 1994, the immediate outlook for higher funding of the multilateral institutions may look discouraging in view of ubiquitous budgetary constraints, but the nature of these problems is such that solutions cannot be put off forever. With the Cold War gone, with a more pragmatic tone to North-South relations evident in the 1990s, and with the hope of a reformed and better coordinated UN system in prospect, there is, in the medium term, every likelihood that the UN can "shift from passively refereeing ideological differences to actively addressing pressing challenges in peacekeeping, humanitarian endeavors, social development, and human rights".[71] It can therefore be expected that multilateral employment will prove to be one of the future growth areas for N-S collaborations.

## 4.3 AID PLANNING AND REVIEW MISSIONS

Because they do not involve expatriate residency, these forms of N-S collaboration are often overlooked as potential vehicles for acquisition of skills and organizational learning by both northern and southern institutions. Examples include the planning and evaluation missions of aid agen-

70. Urquhart, Brian, "The United Nations in 1992: Problems and Opportunities," *International Affairs*, Vol. 68, No. 2, 1992, p. 313–317.

71. Thornburgh, Dick, *op. cit.*, p. 31.

cies and NGOs. Since all observers have acknowledged inadequate and culturally-insensitive planning, poor project definition, and the lack of adequate monitoring and evaluation as causes of the disappointing impact of TC and aid in general, these missions are of great significance and should receive appropriate preparation in advance. The increasing contracting out of aid delivery reinforces this need to make the most of the program planning and evaluation role of development officers in aid agencies.

# 5 Indirectly Developmental Collaborations

This chapter considers three types of collaboration whose principal purpose is not developmental, but which have many possibilities inherent in them for contributing to skills acquisition and institutional capacity-building in the developing world.

## 5.1 DIPLOMATIC PERSONNEL

This category of NS collaborations includes a variety of particular roles, such as ambassadors, political officers, commercial envoys, development officers, consular staff, immigration officers, and military attachés. The focus here is on northern diplomatic personnel resident in Third World capitals, but diplomatic collaborations could also include those between northern and southern diplomats at international conferences on development and related issues.

The developmental relevance of diplomatic personnel requires some explanation, given that the primary purpose of diplomats has always been to represent, promote, and defend the interests of the country that sent them, not those of the host country. But several of the specializations just mentioned do have considerable potential for making contributions of a developmental nature. This is most obvious in the case of the development officers in northern countries' embassies, their job being to monitor development trends, to facilitate and coordinate their country's development projects, and to advise both the host and the home governments on aid and development policies. In the case of commercial officers, while they are there principally

to collect market intelligence to assist home exporters, a realistic pursuit of this goal necessitates identifying opportunities for two-way trade and investment deals. Similarly, ambassadors and political officers, while mainly concerned to protect their own country's political and security interests, may contribute to the developmental prerequisite of peace and world order. This potential exists both in bilateral/regional political affairs and in the building of regimes at the global level via thematic conferences such as the 1992 Rio conference on the environment. These two examples of trade and of security both illustrate how the advancement of their countries' self-interests by northern diplomats often depends on a simultaneous promotion of mutual interests (e.g., it is hard to promote exports without also accepting imports).

In an influential 1990 article, Joseph S. Nye argued that, to a great extent, traditional self-interested diplomacy is being replaced by a diplomacy of mutuality of interests.[72] The end of the Cold War, economic globalization, and the technological revolution in information, transportation, and telecommunications have changed diplomacy fundamentally, he argued. During the Cold War, power and security depended on military strength and therefore political/military priorities took precedence over economic and other concerns. The "hard power" of fighter jets and strategic bases preoccupied the attention of senior diplomats and statesmen. In the 1990s and beyond, Nye believes a nation's security and prosperity will be determined by the instruments of "soft power". He is not predicting an era of altruistic cooperation and brotherhood. Rather, Nye argues that "national security" is now dependent on the resolution of issues in economic (including trade and investment), social (e.g., transborder health, crime, and migration issues) and environmental areas. Accordingly, national

72. Nye, Joseph S., "Soft Power," *Foreign Policy*, Fall 1990, p. 153.

power will be much more based on such things as the education and health of a country's population, its technological capacities, and the force of its ideas and cultural appeal.

It turns out that the distribution of such soft resources around the world, while skewed, is much less polarized than was military strength during the Cold War. In other words, many nations can be influential in at least some of the non-military fields, while at the same time most spheres (the military, the economic, etc.) have become more equal. The result is that solutions to the most pressing world problems can only be multilateral, even for the one remaining superpower, and "cooperation will often be needed from small, weak states."[73]

The implications of Nye's analysis for diplomatic services and for individual diplomats are large. Nye writes of the new diplomacy, "Although force may sometimes play a role...new power resources, such as the capacity for effective communication and for developing and using multilateral institutions, may prove more relevant."[74] This "fragmentation of world politics into many spheres,"[75] without an overriding preoccupation such as security was during the Cold War, not only makes the classic arts of diplomacy, such as negotiation and communication, more important, but it may also upgrade the role of individual diplomats. Freed of an overriding lens through which all issues must be viewed, the individual diplomat, at all levels and in all posts, can be more creative in helping to solve real, if less glamourous, long-term problems. For example, an American observer has suggested that in a world of global linkages and budgetary restraint, the role of his country's diplomats will evolve from being big-spending influencers

73. *Ibid.*, p. 164.
74. *Ibid.*, p. 164.
75. *Ibid.*, p. 159.

toward being "networkers", who link up home and host country businesses and NGOs for mutual advantage.[76]

The qualities and skills required to accomplish these new roles are also evolving in tandem with these changes. As one observer has written, "Diplomacy is [becoming] a highly personal endeavor; success depends on the sensitivity of the diplomat to the politics and culture of the host country and on the ability to communicate and interpret.... A perceptive sense of the people [of the host country] is essential."[77] A recent needs assessment study of U.S. foreign service staff identified a wide array of cultural knowledge and interpersonal skills as necessary for today's diplomat, as well as the traditional political and economic knowledge.[78]

## 5.2 PEACEKEEPING FORCES

In general, United Nations peacekeeping is the attempt by the international community, not to enforce a particular outcome of conflicts, but to facilitate disengagement of hostile forces, implement and monitor ceasefires, and improve the conditions that led to conflict — all with the consent of the previous combatants. (To be precise, however, there have been some more coercive "peace-making" roles, particularly in Somalia in 1993). This mainly consensual and non-coercive feature, plus its emerging developmental aspects intended to deal with the underlying causes of conflict, make peacekeeping an important form of N-S collaboration, although it is not limited to conflicts in the

76. Baker, John A., "The Diplomat as Networker: Adapting to the Post-Cold War World," *Foreign Service Journal*, March 1992, p. 20.

77. Newsom, David D., "The Personal Side of Diplomacy," *Foreign Service Journal*, June 1991, p. 26–27.

78. United States Department of State, Interview Results With Foreign Service Officers. (Foreign Service Institute, U.S.Department of State, 1989).

South. Since 1988, when UN peacekeepers collectively were awarded the Nobel Peace Prize, the number of UN peacekeepers has snowballed from 10,000 to 70,000 in 1994, serving in 17 countries.[79] The end of the superpower rivalry of the Cold War removed the main obstacle to the approval of peacekeeping missions, and there has also been a new willingness of combatants in civil conflicts to accept outside mediation and assistance. In the past five years, the Security Council has approved as many missions as it had in all of the previous 40 years.

The nature of peacekeeping in the Third World has also been changing. Traditional peacekeeping has been primarily a military function of monitoring a ceasefire between states or factions. It is non-offensive, except in self-defence. While that role continues, recent operations have had much broader and more directly developmental mandates. These have included supervising elections (Namibia, 1989); assisting in basic institution-building such as constitution drafting and re-establishing civil services (Namibia, Cambodia, 1992); reorganizing police forces in the context of new human rights machinery (El Salvador, 1992); conducting and protecting large-scale humanitarian relief operations (northern Iraq, 1991, Somalia, 1993, Rwanda, 1994); and even undertaking directly developmental activities, such as the restoration of infrastructures.[80] Being contemplated are new roles such as "environmental peacekeeping" in the event of ecological disasters and operations against drug trafficking.[81]

Accordingly, today's missions include many civilian staff (relief workers, police, electoral officers, legal and constitutional experts, and human rights monitors). For

79. *Globe and Mail* (Toronto), May 2, 1992.

80. Bremner, J. S., and Snell, J. M., "The Changing Face of Peacekeeping," *Canadian Defence Quarterly*, August 1992, p. 8.

81. *Ibid.*, p. 10.

example, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) have participated in several peacekeeping operations, in addition to providing ongoing assistance in fostering more democratically-based police functions in the Third World. Moreover, military contingents are more diverse than in the past, including personnel from southern as well as northern countries.

Peacekeeping has thus expanded to include measures to allay the underlying economic and social causes of internal or inter-state conflicts. For example, in the case of internal conflicts, the building of more democratic institutions often means that "international forces are required to assist in the education of the armed forces in the new state, [providing] advice on the role of the armed forces in a democracy, and [assisting] in establishing appropriate military structures and institutions."[82] This learning process, to promote the military professionalism and loyalty to law that are necessary to democracy, may be absorbed by some of the participating peacekeeping forces as well as by the forces of the host country. Moreover, this attention to underlying causes means that peacekeeping has evolved from being an indirect help to being a direct contributor to institutional capacity-building.

The qualities of mind and special skills required of UN peacekeepers have had some enduring aspects as well as some newer ones lately. Of course, the context of peacekeeping work differs from other expatriate roles in its greater danger and lack of creature comforts. The chief personal qualities required are the ability to be totally impartial, often against one's predilections; discipline and restraint in the face of provocations; diplomatic and negotiating skills, to be exercised both with the local population and with peacekeepers of other nations; and cultural sensi-

82. *Ibid.*, p. 9.

tivities, especially since the peacekeeper invariably sees the local culture at its worst. These skills are required by ordinary soldiers as well as by officers, given that even soldiers are called upon to defuse local, often seemingly trivial, incidents that could escalate into major ones.[83]

Peacekeepers have not always acted perfectly, but in view of the limited education of most soldiers, the record of peacekeepers' widespread success at mediation and cooperative endeavors with local populations is remarkable. This is probably due to the sense of commitment the peacekeeping function inspires in soldiers whose principal training emphasizes uglier tasks. Many peacekeeping nations provide pre-departure training programs for soldiers, policemen, and civilian experts participating in UN operations. For example, the Austrian centre aims, not merely to inform, but to "create an understanding, acceptance, and tolerance of the situation in which they will be involved."[84]

The relative success of this form of North-South collaboration, in comparison with the widespread failure of technical cooperation, for example, may say something about the importance in all N-S collaborations of commitment and teamwork, of clear mission objectives, responsibilities, and logistics, and of a lesser lifestyle gap between the northern and southern parties. These things are no doubt more easily achieved in the more hierarchical military situation, but aid agencies and businesses could probably learn a few things from the example of peacekeeping forces. There are areas where improvements can be made in peacekeeping operations too. For example, after a Canadian peacekeeping unit killed Somalian civilians in 1993, a special inquiry into the affair recommended that

83. Fursdon, Edward, "UN Peacekeeping in Cyprus," *Conflict Studies*, No. 232, p. 16.

84. Hessel, Friedrich, "Experience Gained in Leading and Training of UN Troops," *Peacekeeping and International Relations*, May/June 1991, p. 3.

"briefing on cultural differences given during training be improved."[85]

Recent developments indicate that large numbers of UN-sponsored peacekeeping troops will in the future be deployed in developing countries. While explicitly developmental work is not the primary purpose of such missions, peacekeeping operations can have indirect effects on developmental goals through the preservation of peace and more direct effects through the contributions they make to reconstruction and institutional capacity-building.

## 5.3 BUSINESS COLLABORATIONS

The growing globalization of economic activity has entailed a tremendous upsurge in the number of "international managers", that is, business personnel travelling to or being posted abroad for a few years, including to developing countries. This is not surprising if one considers the fact that the annual production abroad of private corporations today exceeds the total value of international trade.[86] The two main forms that N-S business collaboration takes are the subsidiaries of transnational or multinational corporations (MNCs) and the joint ventures that are becoming more common between northern and southern firms.

The older of these two mechanisms is that of MNCs locating subsidiary operations in developing countries. This can include subsidiaries producing complete products for sale in the host country market (e.g., GM Brazil), a form which is in decline as freer trade encourages production spread around the world; plants producing components or assembling products for the world market (e.g., Mauritius'

85. Canada, Department of National Defence, *Board of Inquiry: Canadian Airborne Regiment Battle Group*. (Ottawa, Department of National Defence, 1993), Vol. 12, p. 28–30.

86. Nye, Joseph S., *op. cit.*, p. 157.

Export Processing Zone has made it the world's third-largest exporter of woolen goods); traditional extractive industries (e.g., mining), which are rarer than in the 1960s due to nationalizations and the waning importance of raw materials in the knowledge economy; the location of services in the South (e.g., American Airlines placed its clerical operations in Barbados); and even higher-skill professional services in research and development (e.g., Cummins Engine located drafting engineering functions in India).

These last two examples put the lie to the stereotype of MNC operations in the Third World consisting solely of cheap manual labour. That does exist, of course, but the opportunity globalization and the information revolution present for the Third World is that as countries develop medium-level and higher-level skills, MNCs will seek them out, creating more value-added employment. Twenty years ago, a large U.S. corporation would never have located its clerical work in Barbados (or anywhere but the headquarters city, for that matter); computer networking and today's competitive pressures to seek out globally the highest skills at the lowest cost make this increasingly common.

The motivations of multinational corporations in locating activities in the Third World, of course, are not philanthropic. Indeed, there have been cases of gross exploitation of labour, environmental damage, and total repatriation of profits and technology by MNCs. But there are several ways in which MNC subsidiaries can and do make valuable contributions to the national development of the host country: by employing and training nationals in all sorts of medium to advanced skills, thus upgrading the country's general skills level and management capacities; by purchasing goods and services, including the stimulation of local consultancies and other higher-skilled professions; and by exporting and earning foreign exchange.

The competitive success of MNC operations in developing countries depends on motivated host country employ-

ees, well-trained in the company's technologies, as well as on the company's adaptation to local conditions and cultural realities. These are therefore among the principal tasks and challenges of northern MNC managers and specialists posted to subsidiaries.[87] This training or human resources development role is particularly important because host governments in LDCs generally do all they can to promote local staffing.[88] Senior expatriate managers also spend much time dealing with local governments and stakeholders, as well as trying to allay some of the tension that exists typically between local managers and higher paid and less locally knowledgeable expatriate managers.[89]

The literature on these "global managers" overwhelmingly concludes that "the intercultural abilities of managers on overseas assignments are increasingly...important to bottom-line performance...Cross-cultural difficulties can [result in] increased organizational costs...and even premature return home."[90] In addition, "the particular qualities necessary for [transnational managers] remain in short supply....Such individuals must have a broad, non-parochial view of the company and its operations, yet a deep understanding of their own business, country, or functional tasks."[91] MNCs today are increasingly seeing international experience early in careers as a building block for nurturing these scarce skills of competent and culturally ambidextrous global managers.

87. Bartlett, Christopher A. and Ghoshal, Sumantra, "What is a Global Manager?" Harvard Business Review, September-October 1992. .

88. Banai, Moshe, "Human Resource Management Problems in American Multinational Corporations," *Business in the Contemporary World*, Summer 1991, p. 114

89. *Ibid.*, p. 116.

90. Stening, Bruce W. and Hammer, Mitchell R., "Cultural Baggage and the Adaptation of Expatriate American and Japanese Managers," *Management International Review*, Vol. 32 (1), 1991. p. 78.

91. Bartlett, Christopher A. and Ghoshal, Sumantra, *op. cit.*, p. 131–132.

The second major form of N-S business collaboration has in the past decade become the joint venture (JV) or strategic alliance, which typically is the shared ownership of a third, special purpose enterprise by northern and southern parent companies. JVs may involve co-production, joint exploration, joint marketing, pooling of research and development activities, or very close supply relationships. Aid agencies often provide financial support in setting up joint ventures in developing countries and these have become very numerous, especially in Asia. For the northern party, JVs facilitate market entry, employ lower-cost labour, avoid political restrictions on foreign investments by having a host country partner, and gain local market knowledge through the experience of the southern partner-firm. For the latter, the main benefit is usually the upgrading of human resources, of design and production technologies, and of general management skills.

The literature on joint ventures contains many case studies, of which two Third World examples can usefully be cited here. One case which illustrates well the enormous developmental potential of JVs is that between the American subsidiary of the giant Swiss electrical engineering firm ABB and two Indonesian firms, which together established another enterprise to manufacture in Indonesia components for the electrification of dozens of islands in that far-flung country.[92] This is an exceptionally large joint venture, employing some 10,000 Indonesians, mainly welders and similar trades. Indonesian managers, supervisors, and shop-floor workers all acquired new skills through the project, with evident employment and human resources gains for Indonesia. The American executive in charge of the project wrote up some tips for would-be joint-venturers based on his experience. These included:

92. Konopacki, Ronald F., "Operating a Manufacturing Plant in an Asian Culture," *Journal of Business Strategy*, May/June 1992, p. 58–60.

- to take the time to adequately train and ensure the commitment of the Indonesian plant supervisors (on whom almost everything hinged);
- to develop personal relationships;
- to teach expatriates some key interpersonal skills, such as the avoidance of direct criticism of employees in this face-saving Asian culture; and
- to use as much as possible intermediaries-cum-translators who understand both cultures (Indonesian engineering students in the U.S. proved invaluable).[93]

A similar case study of a joint venture in China emphasized that understanding the host culture and such things as the Asian tendency to avoid conflict or blunt words does not mean that Western firms should merely brush problems under the rug. Western directness in squarely identifying responsibilities should be maintained, although diplomatically and at the beginning (i.e., during a hard-nosed negotiation phase) so that a firm understanding of expectations avoids conflicting interpretations down the road.[94] The need to understand other cultures should not invalidate the merits of one's own culture.

The literature on joint ventures also points out some problems of implementing this form of collaboration. The failure rate has been surprisingly high for joint ventures, perhaps as much as one half being aborted at some point before completion.[95] In particular, since the two parties inevitably have a mix of cooperative and competitive goals (they are usually in the same business, after all), success requires that expectations and anticipated benefits be made absolutely clear at the outset via careful (and, if need

93. *Ibid.*, p. 60.

94. Newman, William H., "Launching a Viable Joint Venture," *California Management Review*, Fall 1992, p. 73.

95. *Ibid.*, p. 69.

be, lengthy) planning, and that management commitment be equal between the two sides.[96] Careful preparing of the groundwork, both substantive and interpersonal, was also stressed by a review of the record of Western joint ventures in the former Soviet Union: "The most successful JVs...have understood from the outset that the development of a trusting relationship across barriers of language, culture, education, and world view requires a generous investment of time and attention.... Most at least took the time to build personal relationships between their top managers and the Russians."[97]

A study by Gary Hamel argued that the real purpose of joint ventures is internal capacity-building on both sides.[98] He suggests that there is a competitive "race to learn" new skills and techniques from the other partner, while seeking to limit in some ways the other's access to one's own technology. Yet some degree of "transparency" must be present if one's firm is to attract partners and thereby realize its own learning goals. Hamel found that the main determinant of transparency was the social context; work-teams with accepting attitudes to outsiders and tasks whose nature requires "regular and intensive intermingling of the staff" of the partner-firms were associated with greater learning on both sides.[99] The second main determinant of learning success was "receptivity", the willingness and abilities of each partner to learn. Hamel found the ultimate reason for the literature's common finding that Japanese firms increase their learning more from JVs than do Western firms in a remark of a Japanese interviewee: "We had the attitude of

96. Lyons, Michael Paul, "Joint Ventures as Strategic Choice: A Literature Review," *Long Range Planning*, Vol. 24, No. 4, 1991, p. 141.

97. Laurence, Paul and Vlachoutsicos, C., "Joint Ventures in Russia: Put the Locals in Charge," *Harvard Business Review*, January-February, 1993, p. 49.

98. Hamel, Gary, *op. cit.*

99. Ibid., p. 96.

students and our Western partners had the attitude of teachers".[100] Thus commitment and determination to learn are equally significant elements of success.

This is a useful reminder that while in "hard" technologies, Western collaborators may clearly be in advance of their southern partners, the smart Western collaborator will realize that he too may be the junior partner when it comes to other skills. Western collaborators have much to learn from their Third World partners, especially in "soft" technologies such as market knowledge (or generally, country knowledge), work arrangements, and community relations. The principle that mutual learning is at the root of successful N-S collaborations applies to business as it does to the other forms of collaboration.

In the increasingly integrated world economy, it can be expected that global managers will become ubiquitous. The challenge is to capture in practice the development potential which is inherent in them although not their original purpose. One way in which northern governments can assist their own corporations in trading, investing, and joint venturing in the Third World, while at the same time promoting developmental spin-offs, is to make available the training programs in cross-cultural skills and developmental awareness that are currently focused on technical cooperation personnel.

The preceding three chapters have surveyed the 10 major categories of N-S collaborations that hold promise for facilitating local acquisition of skills and institution-building in developing countries. There do exist other collaborations that space does not permit giving their proper due. These include the occasional links between functional departments of northern and southern governments which

100. *Ibid.*, p.96.

are not classified as foreign aid (perhaps the most important recent example would be cooperative police work in the fight against drugs and terrorism); many of the activities of church missionaries; and the growing visits of journalists and other media to the Third World.

Many of the 10 N-S collaborative roles place expectations on expatriate workers which are significantly more demanding than was the case in the past. This is consistent with general trends in today's "knowledge society". Writing of middle and upper middle-level workers in modern industry today, Toffler notes that "the very best workers are...alert to new ideas, customer preferences, economic and political changes...competitive pressures, cultural shifts, and many other things previously regarded as pertinent only to managerial elites."[101] Similarly, although northern collaborators will be working in less modern societies, as change agents in nonetheless highly complex societies, the expectations of them are probably comparable to those placed on the highest-skilled workers in the most advanced industries in the North — and with the additional requirement that they be "ambicultural" or able to communicate and function creatively in a foreign culture.

101. Toffler, Alvin, *op. cit.*, p. 327.

# PART C

# Some Concepts for Understanding the World of North-South Collaborations

# 6 Three Key Factors for Success in North-South Collaborations

Expatriate work in developing countries has been fraught with difficulties. Consider the following examples:

- only about 20 per cent of international development workers perform highly effectively overseas.[102]
- although many technical cooperation personnel do achieve operational goals, they often do not succeed in preparing local staff to take over, with the result that "many aid projects have a negative impact on institutional development."[103]
- failure rates, as measured by early returns, have been estimated to be as high as 40 per cent for American business personnel, and of those who stay less than 50 per cent are thought to perform adequately.[104]

These unfortunate facts reflect the great difficulties of working in another culture, particularly in developing countries where shortages of both material supports and technical skills are evident. A clearer understanding of the factors that make for success in overseas work may assist in avoiding many of these past failures. With that in mind, this chapter examines three principal factors which have been advanced by various observers to explain the success and failure of N-S collaborations in terms of local skills acquisition and institutional capacity-building.

102. See Kealey, Daniel J., *op. cit.*, p. 31.

103. Forss,K. et al., *op. cit.*, p. ii.

104. Copeland, L. and Griggs, L., *Going International* (Random House, New York, 1985), p. 2.

The three explanatory approaches are not mutually exclusive; rather, each emphasizes one or two factors over others. While the discussion below draws most heavily on examples from technical cooperation because it is the best researched of the various N-S collaborations, the thrust of what is said about what accounts for failure and success in TC can be easily extrapolated to any of the other fields.

## 6.1 THE INDIVIDUAL ATTRIBUTES APPROACH

One approach to explaining the success or failure of local skills acquisition via N-S collaborations places the emphasis on the personality, communications skills, and behavioural attributes of the parties involved. For example, this emphasis holds that expatriate workers should be selected and prepared with a view to sending people overseas who possess the following:

- personal characteristics of tolerance and initiative;
- behavioural traits like listening ability and cross-cultural communications skills;
- personal motivations which are compatible with project objectives (in particular, avoiding persons whose main motives are financial or touristic);
- realistic expectations about their roles and about living and working conditions in the host country;
- a well-adapted family , where both the spouse and children are enthusiastic and realistic about the posting;
- good knowledge of the recipient country's culture and, preferably, language;
- sufficient professional expertise.

Host country colleagues are said to acquire skills better and contribute to successful projects if:

- their personalities are open;

- their motives and commitment are consistent with project purposes;
- there are adequate incentives for them to learn; and
- they have some understanding of the advisor's culture.

The individual attributes approach is built on the idea that culture and awareness of cultural differences are critical factors affecting the harmony and effectiveness of the working and learning relationship between northern and southern collaborators. The case for this view is quite compelling. People in different cultures are conditioned in ways that initially work against partnership and harmony. Westerners tend toward individualism and competitiveness, for example, traits which can be disruptive in the workplaces of more collectivist Third World cultures. On the other hand, the socially inegalitarian tendencies and strong family orientation of most southern cultures can be an impediment to productivity and modern management styles. As a result, collaboration between individuals of different cultures is inherently difficult. But this approach does hold that effective relationships can be established, most easily when the parties possess certain personal attitudes and when they are aware of the cultural differences and have the will to transcend them in constructive cooperation. As Edward T. Hall, perhaps the most eminent advocate of this approach wrote, "When Americans are sent abroad ...they should first be carefully selected for their suitability. Then...they should be...thoroughly informed about the culture....Unless we are willing to select and train personnel, we simply waste our time and money overseas."[105]

This approach also stresses the notion of a two-way exchange between northern experts and their southern collaborators. Although the ideal of a two-way process is found less in practice than it ought to be, it is becoming clearer

105. Hall, Edward T., *The Silent Language*. (Anchor Books, New York, 1990), p. xiii.

that when the host country colleague's personal, cultural, and organizational knowledge and experience is shared with the expatriate colleague, the collaboration is likely to be more task-effective and the learning on both sides more sustainable.

At the core of the individual attributes emphasis lies a humanistic philosophical position that mutual knowledge of one another's ways of thinking and living creates understanding, which in turn facilitates communication across cultures and ultimately permits practical cooperation. This approach has been criticized for an alleged soft-hearted idealism. Perhaps that criticism would be best directed, however, at a more naive version which pretends that harder structural factors, such as well-defined and planned projects, matter little. The more mature version — which maintains that as long as these other factors are more or less right, the attributes of the individual parties become critically determinant — remains a valuable insight.

## 6.2 THE PROJECT ORGANIZATION APPROACH

Another approach to identifying the keys to successful local acquisition of skills places the emphasis on getting the organization of projects right, that is, by establishing proper project objectives and adhering to them, by planning projects well, by clarifying the roles and responsibilities of all participants in the project; and by ensuring ongoing support for the project.

Two main types of organizational problems have existed in overseas projects, particularly in technical cooperation. The first is where a formally stated skills or institution-building objective does exist, but is allowed to slip away by various expediencies and disincentives. The result is that the foreign party ends up doing the job himself with minimal local skills acquisition. In certain circumstances such as a lack of minimally qualified local counterparts by

reason of severe underdevelopment, war etc., a largely operational role of the foreigner may be temporarily justified, but it is always a situation to be overcome as soon as possible. Examples of less justifiable operational roles by expatriates include:

- when the political interests of local powers-that-be and sometimes of northern organizations, lead to an emphasis on immediate task-performance by foreigners over slower building of local capacities;
- where there is insufficient involvement by host governments, institutions, and stakeholders in project definition, planning, and personnel selection. The result may be a minimal commitment of the local collaborator and the management of the host institution to the project;
- when there is poor initial planning of project elements (such as the advisor's and counterpart's terms of reference and the host institution's ability to provide material and other supports);
- when aid donors impose on projects the more stringent accountability requirements of northern governments, thus placing foreigners in watchdog roles, failing to trust host nationals with responsibility and denying them the experience necessary for genuine learning;
- when private executing agencies for aid projects neglect local skills acquisition and sustainability-building in favour of a corporate interest in prolonging the foreign involvement.

A second class of project organization problems concerns, not the distortion of given skills or institutional-building objectives, but objectives and strategies that are inappropriate or too narrow in the first place. The experience of technical cooperation again provides an illustration:

In recent years many observers have come to regard as inadequate the traditional "expert and counterpart in a project" organization of TC. The accusation is that projects

are inserted into host institutions in an isolated way and for too limited periods of time, and thus they achieve very little spillover of efficiency or learning to the host institution as a whole.

By way of solutions, this perspective argues that the aims of technical assistance should be shifted from counterpart training in more or less isolated projects to a long-term, broad-based cycle of organizational learning or capacity building, in which institutional weaknesses are identified throughout an organization and several priority areas upgraded simultaneously. It would be a long-term attack across a broad front, not an attack on an isolated spot in the hope that results would spill over to the rest of the organization.

The notion of widening the goals of TC beyond the more or less isolated project has been carried further still, by seeking to organize projects to contribute not only to the capacity-building of the host institution, but also by building the capacities of entire functional fields. This strategy is pluralistic in that it champions institutional development in the private sector as well as the public sector on the grounds that what matters is a country's capacities, not the government's. The approach therefore seeks to encourage and upgrade the functioning, not only of single institutions, but also of networks of complementary non-governmental and governmental institutions and stakeholders which would cooperate (or in situations of conflict, negotiate) to achieve certain developmental tasks.

In summary, this second approach to explaining success and failure zeroes in on the organization of projects and the relation of projects to the host institution as a whole or to external institutions in related and complementary fields.

## 6.3 THE ENABLING ENVIRONMENT APPROACH

This last of the main approaches to understanding the basis of successful N-S collaborations puts the emphasis on the environment, or the social, economic, and political/administrative settings of projects. It suggests that sustainable skills-building efforts depend greatly on a congenial or "enabling" environment surrounding projects, or at least on the minimization of negative influences. The relevant environment of a N-S collaboration (say, in a government department or a business joint venture) would normally include:

- the general health of the economy at a given time,
- the policy and regulatory context (i.e., macroeconomic policy and the rules governing the economy and the activities of private and public institutions),
- the "social scaffolding" of projects, that is, the cultural norms and social realities that affect their operation and sustainability;
- the general health of the government administrative apparatus, which affects the services that any private or public institution in which N-S collaborations are located can depend on; and
- the general political climate, as well as the ability of the political system to garner support and acceptance for the initiatives of change agents (i.e., whether, to a significant degree, the system is participatory and democratic, open in information flows, and equitable in terms of benefits).

The policy implication of this environmental approach is that successful N-S collaborations depend as much on a healthy or enabling environment as on the progress made in the institutional development of any single host organization. For example, the institutional development of any one (say, governmental) institution depends greatly on the

health of the wider host government apparatus. The financial crises of the 1980s weakened government departments generally, and it was difficult for any one department to make progress when the others it depends on for services and policy input were also enfeebled. The same applied to businesses and voluntary associations depending on government services and decisions.

The creation of an enabling environment was also part of the thinking behind the "policy reform" or "structural adjustment" thrust of aid donors in the 1980s. It was thought that the success of many N-S collaborations and of development efforts in general depend on a macro-economic policy framework that avoids market-distorting policies by governments. Policies which encourage and reward economic efficiency rather than political clout, consistent central direction of the public sector, and an efficient apparatus of policy-making and management of services are all important for the effective functioning of any particular government department, voluntary agency, or business in which N-S collaborations take place.

Finally, the environmental emphasis points out the susceptibility of N-S collaborations to environmental disruptions, that is, to the more extreme negative scenarios that can sometimes nullify efforts at acquisition of skills and institutional capacity-building.

There appear to be three main negative scenarios that can more or less ruin N-S collaborations. The first is that of catastrophic civil disturbances (e.g., Somalia 1992, Rwanda, 1994), which can prevent projects from taking place or can lead to the collapse of viable institutions and loss of trained personnel to emigration or death.

Somewhat less dramatically, in today's increasingly internationalized labour market, any serious ongoing "brain-drain" problem, for whatever political or economic reasons, can gradually siphon off skilled local personnel, making sustainable institutional development much more difficult.

Thirdly, unfavourable developments in the international economy and in international regimes such as the GATT can spoil business collaborations in particular and ultimately affect the society as a whole. For example, business relationships designed to boost production for exports can be seriously affected by recessions or import protectionism in the markets of developed countries. (Of course, the international economy is also the source of fruitful opportunities for N-S collaboration. For instance, economic globalization has opened up new vistas for business collaboration between Northern and Southern firms, and growing international linkages have often stimulated the private sector of developing countries in encouraging ways).

Consideration of these possible catastrophic scenarios serves the sobering purpose of pointing out the fragility of the enterprise of human resources development. If there are not enough problems in getting the people, the objectives, and the surrounding institutional framework right, these sources of environmental turbulence can at their worst cause a reversal of all or most previous HRD gains.

This chapter has reviewed three factors that have been emphasized by various people to explain the successes and failures of N-S collaborations in relation to the goal of local capacity-building: the attributes of individual collaborators, the organization of projects, and the environments of projects. It is clear that all three factors play an important part in making for success, and that to forget any one of them is to court disaster. In this regard, today's N-S collaborators are usually expected to have a wider perspective than in the past, combining their technical and interpersonal skills at the project level with a good understanding of the environmental contexts in which projects take place. The next chapter will attempt to assist prospective N-S collaborators in integrating all these factors and issues.

# 7 North-South Collaborations: A Conceptual Roadmap

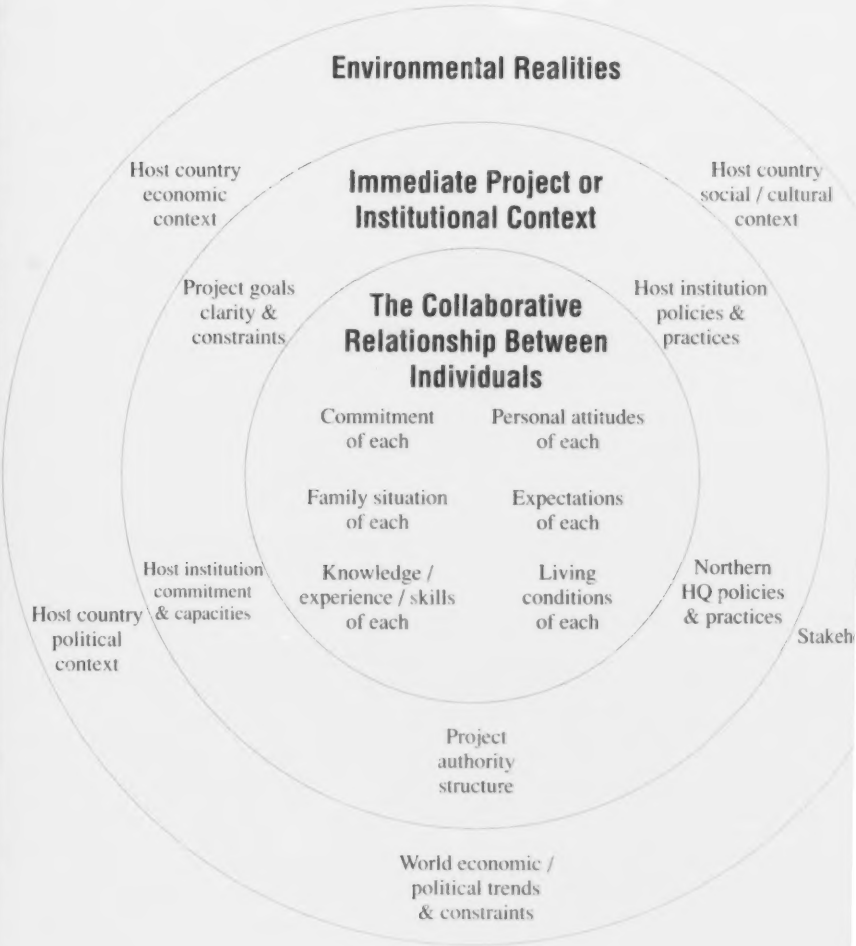
This chapter proposes three fairly simple conceptual tools which may provide outgoing N-S collaborators with a useful framework for sorting out the complexities of the world they are entering and for understanding what the collaborative process might ideally represent. The first model relates the collaborative relationship between individuals to the larger picture of project organization and the environmental influences which shape it. The second model attempts to illustrate the ideal process over time that should occur in a successful collaboration, that is to say, how ideally everything should result in human resources and institutional development. A third model zeroes in on the dynamics of the interactions between individual collaborators themselves and how this is linked to achieving a partnership approach to their work together.

## 7.1 NORTH-SOUTH COLLABORATIONS AND THEIR SETTINGS

Figure 2 provides a means of illustrating the many factors which influence the quality of N-S collaborations such as technical cooperation, NGO operations, and business partnerships. The figure displays three circles, with the collaboration itself, or the "relationship between individuals" that takes place, at the centre. This location reflects the fact that this relationship between people is always the culminating point of these activities, although of course it is influenced greatly by its settings. The larger circles therefore represent the "immediate project or institutional context" for this interaction of individuals, and then the "environ-

Figure 2

# North - South Collaborations and Their Settings



mental realities" that influence both the project and the individual levels. Looking at each circle in some more detail:

The quality and functioning of the **relationship between individuals** depends on at least six principal sub-factors, namely the commitment of each party to project objectives; the personal attitudes of each person (for example, such things as tolerance levels and teamworking orientations); their living conditions and how these impact on the collaborative tasks; the family situation of each partner and how it affects their work together, especially the expatriate family's adaptation to a new culture and the host colleague's family obligations; the realism of collaborators' expectations about their roles (e.g. some unsuccessful advisors have tended to regard themselves as sages, to be sought out for their expertise, rather than showing a spirit of partnership); and the knowledge, experience, and skills each party brings to the relationship, not only in technical terms but also interpersonally.

A large body of research exists on N-S partnerships, especially on business expatriates and TC personnel overseas. This research indicates that the most important aspects of such collaborative relationships are the northern partner's cross-cultural communications skills and knowledge of the local history, culture and language, the host country partner's commitment to learning, and the degree to which gaps in income and lifestyle between the two are permitted to foster distrust and disharmony.[106] Of course, technical expertise is also a requirement for effective N-S partnerships, but the most surprising conclusion of the research is that lack of technical expertise is rarely identified as a cause for failure. When things go wrong it is far more often due to personal incompatabilities or lack of interaction skills.

106. See Kealey, Daniel J., *op. cit.*

The **immediate project or institutional context** for the relationship between the individuals in a N-S collaboration also has an important bearing on the success of the undertaking. The most important aspects of this context are the clarity of project objectives and the constraints on putting them into effect; the commitment and capacities of the host institution to provide material and human support for the collaboration , as well as to absorb and spread the learning that the specific collaboration has produced; the policies and administrative practices of both the host institution and the northern partner's headquarters that affect the functioning of the specific collaboration; and the clarity of the authority structure of the project, or the ways in which the individual collaborators' tasks are affected by the frequent reality of multiple layers of authority (for example in the case of aid projects, there are often five layers: the Northern Headquarters of both the aid agency and the executing agency, the field representatives of the aid agency and executing agency, and the host country project director).

Finally, the **environmental realities** surrounding any N-S collaboration include the host country social/cultural context, the local economic context, the host country political context, the influence of stakeholders or groups in society whose interests are affected by the project; and world economic and political trends and constraints that impact on project success.

Of course, the wider society of the host country is usually intended to be the ultimate beneficiary of most collaborations, and therefore successful collaborations will depend on at least minimally congenial economic and political conditions, as well as on the cooperation — or at least the non-hostility — of the interested parties or stakeholders.

The impact of the host country's basic cultural values deserves further comment. The relationship between developmental interventions such as these N-S collaborations

and the cultural setting in which they operate is complex and controversial. Some argue that some traditional values in developing countries are obstacles to bringing about the economic and social results that are sought by the governments and people of these countries. While the issue cannot solved here, it is worth noting the following. Cultural values inevitably shape the design and definition of N-S collaborations, although unfortunately it has sometimes been Western values alone. When projects are implemented, the local culture will affect their feasibility and sometimes may appear to be a barrier to development. But while some cultural values may be barriers to specific interventions, it is unlikely that any Third World national culture is entirely inimical to development and modernization of some kind. Rather, cultural realities have a more positive role to play in development and business ventures. At the very least, successful interventions must be compatible with the local culture. Ideally, they spring from it. The practical lesson is not to regard the local culture as an obstacle to progress but to try various forms of intervention until one is identified which works in that culture.

It can be seen that the circles in Figure 2 correspond roughly to each of the three approaches, outlined in the previous chapter, which have been used to explain the success or failure of N-S collaborations.

## 7.2 A MODEL OF AN IDEAL COLLABORATIVE PROCESS

Considering the ideal situation is often a useful step in understanding a phenomenon, provided it is realized that the real world never quite lives up to that ideal. This section, therefore, presents an ideal process of N-S collaboration, in which:

- those collaborations which are deliberately developmental (e.g., TC, NGO collaborators) achieve all or most of the desired short and longer-term results; or

- those collaborations whose main purpose is not developmental (e.g., business partners, peacekeepers, and diplomats) have some significant local skills-building spinoff benefits to the host country.

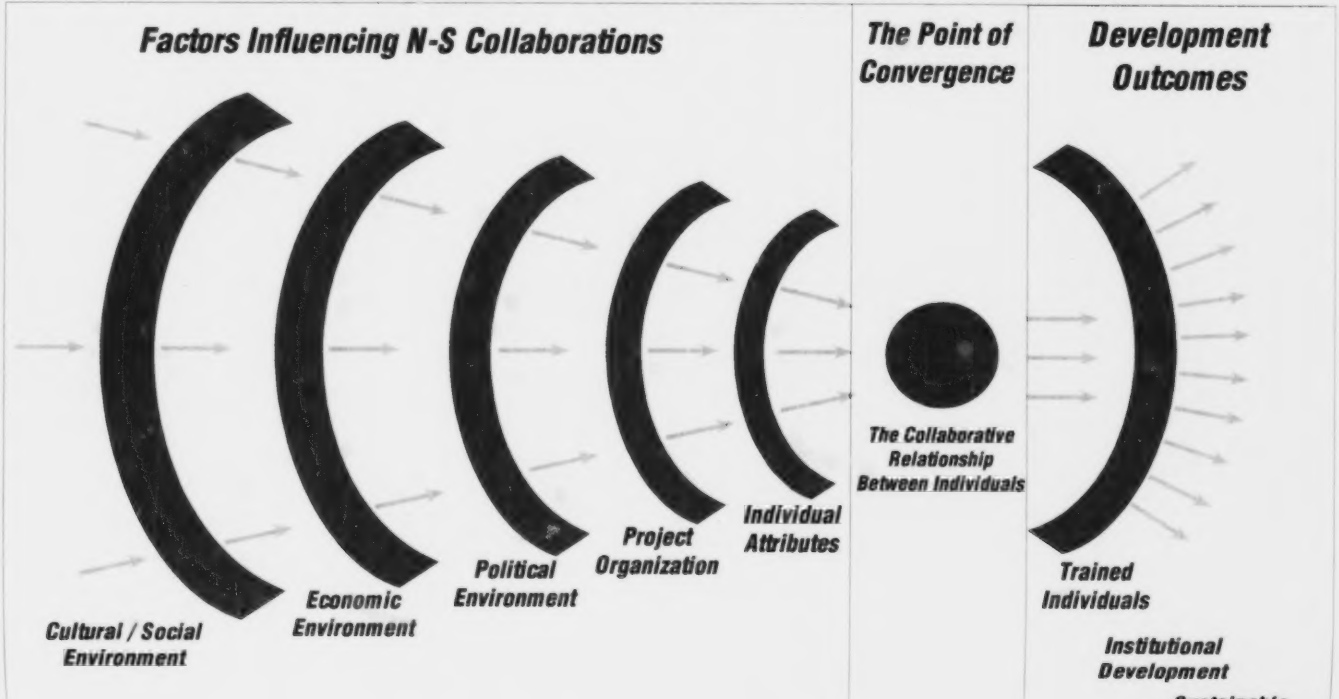
Figure 3 identifies the structure of changes over time that are the purpose of the deliberately developmental collaborations and hopefully the by-products of the others. The image of a series of converging and then diverging lenses is useful in this regard, because it pictures how, in an ideal unfolding of events, a large number of influences converge at a certain point and are then converted into various kinds of outcomes. That central point is the relationship between the individuals in N-S collaborations.

The approach here is to treat the collaborations as systems in which numerous factors combine and ideally convert inputs into learning outcomes, which then reverberate through an institution and ultimately through the economy and society of the host country. The outcomes in question are forms of **learning** — for example individual learning of technologies and organizational learning of means of adapting to environmental change. Hopefully such learning takes place in two directions, from the southerner to the northerner as well as the reverse.

In the process pictured in figure 3, influences emanating from the cultural/social, economic, political, and project organizational environments "combine and interact" (figuratively speaking) with the individuals in a N-S collaboration. Each of these is represented by a convex lens on the left side of the figure. As a beam of light passes through from left to right, it arrives at the "Point of Convergence"), which is the learning encounter of individuals in a N-S collaborative relationship. To the right of this are pictured the outcomes of that collaborative and learning process. First there is a concave lens, which represents the immediate outcome of a collaboration which is trained individuals. Then the light spreads out, representing the medium-term

Figure 3

# The Lens Model of an Ideal North-South Collaborative Process



outcome of institutional development, and ultimately the longer-term outcome of sustainable development. At each stage additional learning is taking place and having a cumulative effect.

This lens model seems a useful one for understanding the ideal life-cycle of N-S collaborations. In looking at the focal point of the light beam in figure 3 (the "Point of Convergence"), the point is made pictorally that the process of N-S collaboration always centres on the relationships between the people involved. This relationship is the point in the entire process which determines the nature of the link between environmental influences and the quality of developmental outcomes. This does not mean that structural factors, such as the organization of projects and the external environments, are unimportant. But these influences do converge and get transformed into outcomes within the encounter of individuals. Influences are there, but it is within this interpersonal relationship that everything comes together.

It should also be underlined that any N-S collaboration project may well contain more than one relationship between (two) individuals. For example, the trend toward "change agent" roles in technical cooperation, which aims to encourage institutional capacity-building rather than simply training a single counterpart, will involve the expatriate in several relationships with individuals. Moreover, as the process ideally proceeds to the right of the focal point in figure 3, further analogous learning relationships will be occurring between the nationals "trained" by expatriates and other nationals in an institution and with outside stakeholders.

A focus on individuals also sheds some light on the proper definition of the intended outcomes of the deliberately developmental collaborations (and perhaps of the others coincidentally). Abstractions like "institutional development" or "sustainable human resources development" tend

to obscure the reality that these are merely aggregations of individual learning.

It has generally been agreed that the goal of most N-S collaborations is institutional development (ID), or institutional capacity building. More precisely, ID means that the learning of a set of individuals has been "institutionalized" by an organization. This includes at least two things:

- the learning has been built up to a quantitative critical mass in a sufficient number of functional units of the organization, such that inevitable losses of skilled personnel are not crippling;
- the counterparts or other southern partners have themselves become teachers or facilitators for others in their organization.

At some point this institutionalization may become "sustainable". The difference between institutional development and sustainable development is essentially that, with sustainable development, the learning within an institution has become self-sustaining, having moved, in the words of one writer, from "know-how" to "know-why" — or from the ability to employ technologies to the capacity to generate new knowledge and management techniques which permit autonomous problem solving.[107] In other words, a sustainable institution is able to carry on and flourish when the foreigners have departed. Of course, sustainable development is a rather elusive concept — it doesn't fully exist even in northern countries. For that reason, its status might best be viewed as a guiding light for N-S collaborations and the development process in general, rather than as a goal which is ever fully achieved.

107. See Hamel, Gary, "Competition for Competence and Inter-Partner Learning within International Strategic Alliances," *Strategic Management Journal*, Vol 12, 1991, pp. 83–103.

## 7.3 THE IDEAL OF PARTNERSHIP AND AN APPROACH TO ACHIEVING IT

N-S collaborations are joint activities between Northern and Southern individuals to pursue developmental goals or other goals with developmental spin-offs. But they are not necessarily partnerships in the sense that this term is used in this study. Partnership (or "genuine partnership") refers here to a certain kind of operating style or atmosphere which characterizes some, but not all, N-S collaborations. When it exists, the partnership style is arguably the one which is most conducive to meeting such goals as local acquisition of skills, mutual task performance, and post-project sustainability.

Although most of the aid community (and implicitly the business and other collaborations) now espouse a partnership philosophy, achieving real N-S partnerships remains an elusive goal. Conflicting agendas, differing expectations, individual egos, and institutional barriers often translate into distrust between northern and southern colleagues. And these realities cannot simply be wished away. But what is realistic to expect is that with more awareness of the importance of partnership, most real-life N-S collaborations can move further along the road to genuine partnership and some will approximate the ideal.

What is genuine partnership then? Consider first what it is not. It is decidedly not a relation of "all-knowing expert who dispenses knowledge to a counterpart". Perhaps less obviously, however, neither is it a relation of pure and simple equality. Well-meaning commentators on N-S collaborations, wishing to avoid the expert-on-high error, have sometimes tried to pretend that differences in expertise do not exist between the parties. In most cases, the northern advisor or manager is in fact more expert in his professional field — that is why he is there. But by the same token the southern colleague should be regarded as more expert on

the political, social, and institutional context of the project, as well as on how things get done in that culture. Finally, neither one of them is infallible in his field or unable to benefit from the knowledge and experience of the other.

Genuine partnership, therefore, is not equality of expertise, but rather an atmosphere of equality. In such an atmosphere, there is a professional climate of trust and participation in which each party, no matter what his level of expertise or position, feels both respected and encouraged to contribute to the joint activity. The basic dynamic is that an attitude of professional modesty by both colleagues allows each to treat the other as an equal, which fosters an atmosphere of trust that facilitates learning and doing.

When the parties have a certain **professional modesty** about their own expertise, that is, when they see it as imperfect and always improved by the views and experience of others, they are more likely to welcome and seek the input of others. This is not simply out of politeness, but because the input is genuinely valued, since one knows that any person has a lot to learn and gain from co-contributors. Therefore, the practical side of this modesty is an **equal treatment** of the other — which means treating the other as an equal even when the other is not equal in one's own field of expertise, simply because anyone can benefit from the knowledge and experience of others. This does not mean that one should simply give in to less-informed opinions; rather, it means respecting other opinions and being ready to modify one's own views.

When two people demonstrate to each other a certain humility and a degree of equal treatment, there is likely to emerge an atmosphere of **trust**, which reinforces the whole process and makes new levels of learning and creativity possible. An atmosphere of open expression of ideas and views without fear of rebuke, ridicule, or exploitation of information revealed has tremendous power to promote the achievement of objectives. The net result of this process of

modesty and equal treatment, which permits an atmosphere of trust, is **mutual learning**. A corollary is that in a collaboration based on partnership, one almost always observes a gradual equalization of the expertise of both parties — seldom complete in any two-year project, but a significant equalization of the two parties nonetheless. This, after all, was the original object of N-S collaborations.

One caveat is in order. In advocating an atmosphere of equality, we are referring primarily the private relationship between N-S collaborators themselves. The parties should still be sensitive to the social realities of the host society, which are in most cases much more hierarchical than European or North American societies. For example, overfamiliarity with persons other than one's immediate colleagues may be threatening to other employees who are more formal or deferential in their interactions with others. Every society has its code of correctness, and what is said above about establishing an atmosphere of equality between the N-S collaborators themselves should not necessarily be applied to all other situations.

The benefits of a partnership style are impressive. Research has found that a partnership style and atmosphere almost always enhances the goals of N-S projects — which is usually local acquisition of skills and a sense of local ownership that encourages sustainability after the foreigners have departed. For the individuals in a genuine N-S partnership, the personal payoffs include an increased expertise in their own fields (e.g., regarding the applications of their science in another culture or institutional context), as well as the satisfactions that come from a professionally and personally enriching intercultural experience.

The concept of partnership has been described above as a relationship between two people, but it can also apply to larger areas of the development process. In large projects, there are usually a series of units (e.g., the engineering, accounting, and economics functions) which contain

numerous individual relationships as well as relationships between the units themselves. The latter often have problems stemming from human egos or professional pride, with the result that the project is poorly coordinated or worse. It is likely that greater inter-unit trust, based on the kind of professional modesty outlined above, could improve matters. Likewise, at the inter-institutional level (e.g., the planning process between aid agencies and host country ministries) and in relations with stakeholders in society beyond the project, a partnership approach will likely result in fuller consultation with all concerned. Evaluations of aid projects have for years argued that multiple inputs and an inclusive approach to project planning pay dividends in terms of local involvement and ultimately project success. Habits which discourage open and trustful communication and cooperative problem-solving are not easy to to break, but an awareness that problems of this kind are the most common reasons for project failure — as much as or more than technical or material difficulties — is a first step toward solution.

This ideal of partnership is not always easy to put into practice. In what follows, a process which was identified from field observation of successful cases in the past is outlined. N-S collaborators who wish to achieve a fuller partnership style in practice could benefit from reflecting on the dynamics of this process.

Figure 4 attempts to delineate the internal dynamics of an effective collaborative relationship between northern and southern individuals. The process by which individuals from different cultures learn to work together typically involves three distinct phases: an expatriate leadership phase, a working partners stage, and a culmination which hopefully is local ownership and control.

During the **expatriate leadership** phase, the onus is placed on the expatriate to build a relationship of trust and understanding with the local colleagues. While this might

Figure 4

# The Dynamics of Effective Collaboration: A Three - Stage Model

## Phase I: Expatriate Leadership

Characterized by:

- Expatriate initiative at relationship building
- Learning local language
- Studying local culture
- De-emphasis on professional goals

## Phase II: Working Partners

Characterized by:

- Mutual trust and respect
- Good communication
- Mutual openness to learn from each other
- Unity of purpose

## Phase III: National Colleague Leadership

Characterized by:

- National colleague initiative to assume more responsibility
- Focus on strategy for maintaining acquired skills and knowledge
- Focus on planning for institutionalizing learning

at first glance seem to contradict the ideal of equal partnership, experience has shown that it is a necessary, but temporary, first step. In the beginning, there is usually a substantial gap in technical knowledge and work experience in favour of the expatriate, which almost inevitably places the expatriate in a higher status position. During this initial phase, therefore, the wise expatriate focuses on building a personal relationship with local colleagues rather than on the ultimate professional task, and avoids imposing his greater expertise. In order to accomplish this goal, the expatriate learns at least the rudiments of the local language, spends time interacting with host colleagues, and devotes energy to learning about the new culture. This will take time and will call on expatriates' initiative, patience, and effort to understand and motivate their national colleagues. In a word, this initial phase of a collaborative relationship calls for the use of non-technical skills to lay the foundations for the eventual technical cooperation.

The next phase of an effective N-S collaboration is that of **working partners**, in which both partners begin to work together, establishing clarity of roles and expectations of each other, mutual trust and support, and efficient communication. Each partner comes to understand the goals of the collaboration, what each can contribute to the working relationship, what each needs to make it work, and what each can gain from the collaboration. The mutual trust and support which has developed enables the partnership to endure despite problems that may arise in the external environments. In this phase, the partners see themselves as equals despite their different levels of skills, knowledge, and experience, and are able to communicate openly without fear of rejection. Skills acquisition and institutional development are much more likely to occur if the partners have the confidence to be honest and critical when necessary. Too often, for example, foreign TC advisors have been one of two extremes — either aggressively critical and

demanding of their colleagues or simply non-assertive. In effective N-S collaborations, the partners are able to give and receive constructive criticism of themselves and their institutions. This can occur only with good communication that has evolved from the attainment of mutual trust and respect between the partners.

The final phase of the N-S encounter is hopefully that of local ownership and control, which could also be called the **national colleague leadership** phase. For the N-S collaboration to be effective, the host national partner should begin to lead and direct and to assume greater responsibility for absorbing and spreading skills and knowledge. In this phase, the foreign partner plays a more purely advisory role to the national partner, who will usually still need counsel on ways of disseminating his learning to others (i.e., institutionalizing the learning) and promoting change at the institutional level.

The three models presented in this chapter may provide a useful means of organizing the multitude of issues and concepts that have arisen in the last few chapters. The models portrayed the structural and individual factors that ideally combine to promote effective and developmentally-valuable collaborative activities. At the core of the processes described is the encounter of individuals — the people who meet, interact, and work towards achieving the goals of skills acquisition and sustainable institutional development. Effective relationships at the individual level are facilitated when a partnership style develops that is based on mutual trust and an atmosphere of equality. Of course, these raw materials of N-S collaborations are not transformed into developmental outcomes automatically. It requires great effort, clear thinking, and goodwill on the part of the individual collaborators to ensure that the results of their relationships are enduring and sustainable.

# PART D

# Making Collaborative Relationships More Effective

# 8 The Model Cross-Cultural Collaborator

When the international development effort began 45 years ago there were great expectations that technical assistance would solve the problems of underdevelopment fairly quickly. The role of the foreign expert was seen primarily to be one of modernizing the knowledge and skills of local personnel. While this goal was broadly valid, too often the expatriate ended up taking over projects and, upon departure, had to be replaced by another foreigner. A mechanism designed to foster self-reliance in developing countries often merely created dependence.

In the previous chapters, it was seen that both individual and structural or environmental factors are important in explaining the successes and failures of technical cooperation, as well as of the newer forms of N-S collaboration. In the short run, however, it may be easier to make changes at the level of individuals and their relationships. For that reason, this concluding section aspires, not to solve all the issues involved in N-S collaborations, but merely to propose what specific qualities, skills, and knowledge are needed by the collaborating individuals themselves to better perform the more demanding roles expected of them in the future.

True intercultural partnerships — where both parties teach and inform — have enormous importance as a means of making the primary purpose of N-S collaborations, which is local skills acquisition, a success. It has been argued that such two-way exchanges require trust and communication between the partners, and that when it happens this can be a very creative process. For example, when the host country partner brings his knowledge about local conditions to

bear on the Western-originated technologies of the expatriate, it is often the case that new, and sustainable (or "appropriate"), technologies are created.

In order to encourage this "partnership attitude" on the part of the collaborators, it is important that they be equipped with skills and information which go well beyond technical competence. If this needs repetition, it is because aid agencies and businesses have so often in the past made technical qualifications the predominant criterion for selecting personnel for overseas assignment. Genuine partnerships have also been impeded in the past because large numbers of TC and other collaborators have failed to learn much about the local culture or language and have spent most of their time in Western ghettos.[108]

In what follows, an outline is given of the profile of skills, knowledge, and experience which will generally be required to perform the increasingly demanding role of cross-cultural collaborator. This portrait of the model cross-cultural collaborator derives from a review of the extensive literature that exists on technical cooperation, international business, and personnel management. All N-S collaborators will likely be strong in some of the skills outlined in the profile and weak in some of the others. Training should therefore aim to assist individuals to improve their areas of weakness, while developing further their areas of strength.

## 8.1 DEFINING THE SKILLS, KNOWLEDGE, AND EXPERIENCE OF THE MODEL CROSS-CULTURAL COLLABORATOR

There are three major categories of personal skills required for effective collaboration across cultures: adaptation skills, cross-cultural skills, and partnership skills. For the sake of brevity, the word "skill" is often used below to

108. Kealey, Daniel J. *op. cit.*, p. 39.

cover traits that might, more strictly speaking, be considered knowledge or personal qualities. It should be noted that the skills profile which follows consists primarily of skills that can be learned or improved through specialized training and education courses. The profile thus can serve as a guide to recruitment, career planning, and training and development initiatives aimed at promoting more effective cross-cultural collaborations between individuals and organizations. As written, this profile emphasizes the expatriate partner but, in most cases, the skills also apply to host national colleagues, although the importance given to the various skills will differ somewhat for each party.

## 8.2 ADAPTATION SKILLS

This set of skills is related to one's ability to cope personally, maritally, and as a family with the living and working conditions overseas. Adaptation skills enable people to develop a sense of well-being, of comfort, and of feeling "at home" in the host culture. Overseas assignments are frequently difficult and full of the unexpected (both personally and professionally). Being able to react appropriately is an advantage in the adjustment process.

### Self-confidence

Successful collaborators demonstrate an inner self-confidence, both personally and professionally. They report feeling very positive, exited, strong, and determined to succeed. There are inevitably frustrations in adjusting to a new culture, but their self-confidence and overall adventurous spirit enables them to maintain positive attitudes. On the other hand, unsuccessful N-S collaborators tend to express ambivalence about being overseas and question their ability to work effectively in a different culture.

**Self-reliance**

As one N-S collaborator stated in an interview with the authors, "if you are always complaining about how poorly you're looked after, it is likely that you are not suited for an international assignment." Successful expatriates have a strong capacity to take care of themselves and their families no matter what the circumstances. They do not constantly look to others to solve their problems. They solve them themselves, drawing on their own resources.

**Self-awareness**

Knowing who you are, what your needs are, and how you tend to be perceived by others are associated with making a successful adaptation to another culture. Research shows that the most successful collaborators and spouses overseas tend to be highly self-aware and self-accepting , which seems to enable them to understand and accept people of another culture more easily.

**Marital/family stability**

An overseas assignment affects the whole family. A dissatisfied or poorly adjusted family is detrimental to the collaborator's professional output and can even result in marital breakdown. The bond and communication between husband and wife must be strong and they should demonstrate their own sense of partnership with respect to the posting. Adolescent children should also demonstrate willingness and ideally, excitement about the undertaking.

## 8.3 CROSS-CULTURAL SKILLS

These are the particular skills which enable one to participate in the local culture and to find culturally-appropriate ways of living and working within the host country. These skills have been acknowledged as important both by academic research and by the experience of northern and southern collaborating organizations.

**Cultural sensitivity**

This is the important ability to recognize differences and similarities between cultures and to understand how social and cultural realities have an impact on the professional attitudes and practices of individuals and organizations.

**Tolerance**

It is important to accept the way of life overseas and the living and working conditions that one confronts. Acceptance of the constraints that challenge one's professional capacity, being content to live with differences, and being able to avoid judging the host culture against the values of one's home culture are important components of tolerance. In interviews with expatriate workers in developing countries, tolerance was the most frequently mentioned personal characteristic associated with success overseas.[109]

It should be noted that one can be very sensitive to cultural differences and still not be able to tolerate such differences. Tolerance is more a behavioural capacity whereas cultural sensitivity is more an intellectual trait. For example, a team leader of a development project in Egypt was rejected by his Egyptian colleagues because of his intolerance of local customs and traditions. Yet this same individual, in interviews, expressed a reasonable degree of awareness and sensitivity to differences between Egyptians and his home culture.

**Diplomacy**

Collaborating across cultures requires an ability to be discrete, to guard against being inappropriately direct and confronting. This skill is particularly important in the first phase of the N-S collaborative process (see figure 4). As the relationship develops, the collaborators will need to be open

109. Kealey, Daniel J., *op. cit.*

and direct in their professional work, but this can only occur after the expatriate has been accepted by national colleagues and a strong mutual trust has been established. Expatriates often make the mistake of being too frank and critical during the early phase of their posting. Diplomacy, therefore is a virtue in the beginning which prepares the way for greater frankness later on.

**Political astuteness**

The ability to assess relations between people and between institutions, as well as the ability to develop strategies for organizational change and individual learning that will not threaten local officials but rather gain their support, will be essential for many expatriate collaborators. People who are politically astute have well-developed social observation skills, demonstrate social insight, and possess an ability to achieve consensus based on compromise. This skill is particularly important for performing the emerging "institutional change agent" and "network facilitator" roles in technical cooperation and some other collaborations.

## 8.4 PARTNERSHIP SKILLS

This set of skills focuses primarily on the professional demands of the assignment and the need to establish effective working relationships with national colleagues and partners. In the past, expatriate collaborators worked within an apprenticeship model where they were the expert and the national was the apprentice. These relationships were often characterized by substantial distance, minimal understanding, and limited trust between the northern and southern parties. Establishing an effective partnership relationship will require closeness, understanding, and trust between the parties. The challenge is to learn to work as colleagues where both learn from each other and support

each other in ways conducive to effective skills acquisition. This takes considerable energy, conviction, and skills on the part of both partners. What follows is a description of the core skills needed for partnership-building. They are a mix of personal skills and qualities, as well as interpersonal and relational abilities.

**Openness to others**

This is the ability to be genuinely open to the behaviour and ideas of others. It entails an effort to understand the attitudes, perceptions, and values of people of another culture, and a willingness to consider views that conflict with one's own. A component of this skill is respect and empathy for other people. Showing respect is to respond to others in a way that helps them feel valued and demonstrates concern about their needs and feelings. Empathy is the capacity to "put yourself in another person's shoes", which is important for both partners since there will be many cases of differing priorities and interests between them. Rigidity, not being able to compromise, and difficulty in listening are characteristics which are associated with the absence of this skill.

**Relationship building**

A belief in the importance of building and maintaining relationships, as well as a trusting, friendly and cooperative demeanor are critical qualities for effective collaboration across cultures. Relationship-building is an ability to bring people together in a way that all feel part of something they believe in and are committed to working towards goals together. An ease in socializing and a strong desire for social interaction are associated with this ability.

**Motivation and drive**

Successful N-S collaborators demonstrate a strong commitment to their profession and are challenged by their desire to contribute to improving conditions in a developing

country. This leads them to work hard at understanding the needs and constraints of host national colleagues. This contrasts with unsuccessful expatriates, who were described to the authors by a Bolivian official as those "who constantly complain about the lack of resources and local commitment, but who limit their own activities as advisors to sitting around and waiting for host nationals to ask them questions, making little effort to connect with host colleagues". Initiative and perseverance are associated with this key partnership skill, while passivity and reactivity are the opposites.

**Modesty**

Modesty in the context of N-S collaborations, which aim at local skills and institution building, means that the northern collaborator does not have an enormous need to be acknowledged for his expertise or work performance. Rather, like a good coach in sports, the advisor would derive genuine professional satisfaction from helping host nationals develop themselves professionally. This entails allowing host national colleagues to get the credit for producing outputs for which the advisor may have been mainly responsible. Too many expatriate experts in development projects have had a need to control events so as to place themselves in the limelight, a practice which is usually counterproductive in terms of nurturing the acquisition of skills and self-confidence of local colleagues.

**Personal integrity**

One of the main factors highlighted by host nationals in explaining the failure of northern collaborators is a lack of personal integrity. Too often expatriates fail to be honest about their motives. Unsuccessful advisors are accused of being totally self-involved and primarily pursuing their own interests. For example, an advisor in Ghana was seen as acting too autonomously, out of a desire to "look good" in the eyes of the executing agency which sent him. Personal

integrity dictates behaviour and decisions which are in the best interests of the project's local owners.

## 8.5 KNOWLEDGE AND EXPERIENCE

The knowledge and experience desirable in future N-S collaborators, particularly the expatriate, is likely to consist not only in a greater depth of understanding of the local culture and society, but also in an increasingly interdisciplinary approach to this knowledge and experience. As has been discussed throughout this document, knowledge of one's area of technical expertise does not at all suffice for effective collaboration in the 1990s. What follows is a listing of the areas of knowledge in which N-S collaborators of the future will probably be expected to be proficient, as well as the variety of professional experiences that would make effective collaboration overseas more likely.

### Knowledge

There are four main types of knowledge that appear to enhance effective N-S collaboration: international knowledge, knowledge of development, host country knowledge, and understanding of cross-cultural management theory and practice. International knowledge would include a basic understanding of the international economic order and the major forces determining its operation in today's world (e.g. globalization, the knowledge economy etc.), as well as the role of major international institutions such as the OECD, the United Nations, and the World Bank. Knowledge of development should include an understanding of the social, economic, ecological, and political problems of developing countries, the linkages between them, and the theories and strategies for promoting sustainable development. Host country knowledge refers to the need for an understanding of the local culture, history, economy, and political structures. Of particular importance in this category is the need

to appreciate the manner in which the host culture will influence the work-world of the collaborators. And not least, some knowledge of the cross-cultural aspects of management theory and practice should be acquired by N-S collaborators, for example the basics of institutional analysis and management of change, the cultural dimensions of such subjects as human resources development, and the role of communication in working in cross-cultural settings.

**Experience**

The personal and professional experience desirable for potential N-S collaborators is essentially variety and breadth of experience. That is to say, collaborators of the future are likely to perform more effectively if they have worked in both a staff and a management capacity, and if they have been exposed to public, private, and international organizations. Having held positions of leadership, teaching and/or training experience, and working with interdisciplinary teams would also be highly desirable background qualifications. Finally, experience in international planning and negotiation and exposure to the political process would certainly add to the credentials of anyone entering the area of cross-cultural collaboration in a North-South context.

## 8.6 SUMMARY

Two concluding comments on this profile of the model cross-cultural collaborator are in order. First, the weight or priority given to the different skills, knowledge areas, and experiences required for effective collaboration will vary according to the job demands and institutional context of the specific role in question. For example, learning local languages may be weighted as more important for TC personnel than for diplomatic personnel because many local TC partners may have limited exposure to European lan-

guages, whereas this is unlikely for the local diplomatic corps. And in the second place, this profile of the model cross-cultural collaborator is comprehensive in nature and one cannot realistically expect that every collaborator will possess, especially prior to taking pre-posting training programs, all or even almost all of the desirable qualities outlined above. Research has shown that well-conceived training programs can assist outgoing collaborators greatly in acquiring the needed adaptation, cross-cultural, and partnership skills. Therefore, while prospective collaborators need not feel inadequate about their areas of weakness, through training programs and effort on their part it should be possible for most to approximate the model collaborator profiled here.

# 9 Conclusion: The Challenge of Collaboration

This study has examined several aspects of North-South collaborations with a view toward bringing together the micro (or individual) and the macro (or organizational and environmental) conditions for successful developmental acquisition of skills. In so doing, some facts and theses have been introduced about the current and future human resource needs of developing countries, the new thinking about development, the 10 main types of N-S collaboration, and various means for equipping individual collaborators with the knowledge and skills that would assist them in their tasks. It has been argued that the development process today — particularly in view of the central place of human resources development —- augments the role of the individual in this process. N-S collaborations between individuals are more than ever critical to the human resources and institutional capacity-building process.

Today's development scene is such that a more diverse set of N-S collaborations can be seen to be making important contributions to these goals. Not only is technical cooperation now joined in the spotlight by other collaborations such as multilateral employees, developmental NGO workers, diplomats, peacekeepers, and business collaborators, but TC itself is maturing to embrace new styles such as the institutional change agent, the network facilitator, and sectoral/policy advisor, as well as more or less traditional project-based TC experts.

What is common to all these roles is the more demanding nature of their tasks, as well as of the personal qualifications and skills they are likely to require in the future. In

the past, many felt that excellence in technical expertise and professional experience would suffice for adequate performance. Today, it is clear that interpersonal skills, cultural knowledge, management and leadership capacities, and an understanding of socio-economic and political realities are all required for effective functioning in any of the 10 types of N-S collaboration. The collaborator of the future will be, not just a specialist, but a "specialist-plus".

A theme that has pervaded this study is that of partnership. Both northern organizations and developing countries are beginning to take seriously the need to cooperate genuinely as colleagues, at both the planning level and the implementation stage that consists of N-S collaborations between individuals, rather than as active "donors" and passive "recipients". Success in achieving partnership-based North-South collaborations will depend greatly on new knowledge, skills, and sensitivities on the part of all institutions concerned and the individuals that comprise them. Recruitment, screening, and selection of these personnel should be done carefully, and more extensive cross-cultural and other training should be provided to equip them with the skills to become more effective collaborators for development.

# About the Authors

Daniel J. Kealey has spent much of his career in international development. He has lived and studied abroad and has undertaken extensive research on the adaptation and effectiveness of advisors posted to developing countries. He obtained his doctorate at Queen's University in social and cultural psychology. Currently, he is president of People in Development, a consulting firm specializing in cross-cultural research and international personnel selection. His publications include *Cross-Cultural Effectiveness: A Study of Canadian Technical Advisors Overseas* (1990); *Overseas Screening and Selection: A Survey of Current Practice and Future Trends* (1994); and several related journal articles.

David R. Protheroe is a private consultant. He worked for several years with CIDA and the North-South Institute in Ottawa. He has an M.A. in political science (international affairs) and is the author of *Imports and Politics* (1980); *The United Nations and its Finances* (1988); and *Canada's Multilateral Aid and Diplomacy* (1994).

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Department of Foreign Affairs and International Trade

# LES COLLABORATIONS INTERCULTURELLES

## POUR UNE COOPÉRATION NORD-SUD PLUS EFFICACE

DANIEL J. KEALEY ET DAVID R. PROTHEROE

CENTRE D'APPRENTISSAGE INTERCULTUREL
INSTITUT CANADIEN DU SERVICE EXTÉRIEUR

Canada

Numéro de catalogue : E2-201/2000F
ISBN 0-660-96407-4

Pour des copies supplémentaires :
Téléphone : 1-800-852-9211 (au Canada)
ou 1-819-997-1197
Télécopieur : 1-877-723-1604 (au Canada)
ou 1-819-997-5409
Courriel : cultures@dfait-maeci.gc.ca
Internet : www.cfsi-icse.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada 1995

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Department of Foreign Affairs and International Trade

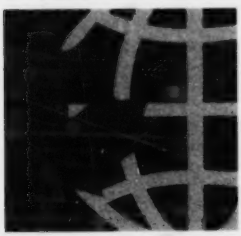
# LES COLLABORATIONS INTERCULTURELLES

## POUR UNE COOPÉRATION NORD-SUD PLUS EFFICACE

DANIEL J. KEALEY ET DAVID R. PROTHEROE

**CENTRE D'APPRENTISSAGE INTERCULTUREL**
**INSTITUT CANADIEN DU SERVICE EXTÉRIEUR**

**INSTITUT CANADIEN DU SERVICE EXTÉRIEUR**



**CANADIAN FOREIGN SERVICE INSTITUTE**

## AUTRES PUBLICATIONS DE LA SÉRIE SUR L'EFFICACITÉ INTERCULTURELLE

### L'EFFICACITÉ INTERCULTURELLE – UNE ÉTUDE DES CONSEILLERS TECHNIQUES CANADIENS À L'ÉTRANGER

Daniel J. Kealey, Ph. D.
*Centre d'apprentissage interculturel, Institut canadien du service extérieur, 2001, bilingue, 70 p. français.*

L'expérience antérieure à l'étranger garantit-elle le succès? Le choc culturel est-il à éviter? Peut-on faire de la sélection en efficacité interculturelle? Peut-on faire de la formation en compétences interculturelles? Cette recherche fait école dans le domaine interculturel. Les conclusions de *L'efficacité interculturelle* remettent en question les opinions généralement répandues sur les conditions requises pour vivre et travailler efficacement dans une nouvelle culture. L'étude décrit les compétences interpersonnelles et les attitudes avant le départ qui rendent prévisible le succès à l'étranger. Elle fait le lien entre celles-ci et les questions pratiques de sélection et de formation. *L'efficacité interculturelle*, éditée en 1990 et mise à jour et revue dans cette édition 2001, est un incontournable pour toute personne impliquée dans les domaines international et interculturel.

### PROFIL DE LA PERSONNE EFFICACE SUR LE PLAN INTERCULTUREL

Thomas Vulpe, Daniel Kealey, David Protheroe et Doug MacDonald
*Centre d'apprentissage interculturel, Institut canadien du service extérieur, 2000, bilingue, 65 p. français.*

Cette étude innovatrice va au-delà des caractéristiques générales sur l' « adaptabilité », la « tolérance » et la « sensibilité », en fournissant une description détaillée des comportements réels démontrés par une personne efficace sur le plan interculturel. Le *Profil de la personne efficace sur le plan interculturel* est un profil de compétences interculturelles complet, attendu depuis longtemps et une addition précieuse à la bibliothèque des professionnels des ressources humaines, de la formation et de la gestion internationale.

*« Ce document témoigne d'une excellente recherche et d'une réflexion poussée... un outil utile pour le recrutement et la sélection, l'évaluation du rendement, la formation et le perfectionnement du personnel à l'étranger. »*
Pri Notowidigdo, Directeur associé, AMROP International, Jakarta, Indonésie

# TABLE DES MATIÈRES

**Préface** i

**1 Introduction** 1
1.1 Aperçu 6

**L'IMPORTANCE DES COLLABORATIONS**

**2 Les formes de collaboration Nord-Sud dans un monde en évolution** **9**
2.1 Les tendances économiques et politico-sociales au niveau mondial 10
2.2 Les nouvelles priorités en matière de développement et de gestion de l'aide 19
2.3 Résumé 24

**LES NOUVEAUX STYLES ET FORMES DE COLLABORATION NORD-SUD**

**3 La coopération technique : toujours critique, mais en évolution** **29**
3.1 Qu'est-ce que la coopération technique? 30
3.2 Quelques évaluations de la CT 36
3.3 Les besoins présents et futurs de coopération technique 40
3.4 Quelques jalons pour une CT réformée 43
3.5 De nouvelles formes de coopération technique 44

**4 Les autres types de collaboration qui contribuent directement au développement** **51**
4.1 Les travailleurs des organisations non gouvernementales de développement (ONG) 51
4.2 Les employés des institutions multilatérales 56
4.3 Le personnel des missions de planification et d'évaluation de l'aide 60

**5 Les formes de collaboration qui contribuent indirectement au développement** **61**
5.1 Le personnel diplomatique 61
5.2 Les forces de maintien de la paix 64
5.3 Le secteur privé 68

## QUELQUES CONCEPTS POUR COMPRENDRE LE MONDE DES COLLABORATIONS NORD-SUD


**6 Trois facteurs clés de la réussite des collaborations Nord-Sud 79**

6.1 L'approche des attributs individuels 80

6.2 L'approche des conditions organisationnelles favorables 82

6.3 L'approche des conditions environnementales favorables 85

**7 Les collaborations Nord-Sud : un tracé conceptuel 89**

7.1 Les collaborations N-S et leurs contextes 89

7.2 Un modèle de processus de collaboration idéal 93

7.3 L'idéal du partenariat et une approche permettant de l'atteindre 98


## POUR UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ DANS LES RELATIONS DE COLLABORATION


**8 Le collaborateur interculturel modèle 109**

8.1 Une définition des compétences, des connaissances et de l'expérience du collaborateur interculturel modèle 110

8.2 Les capacités d'adaptation 111

8.3 Les compétences en relations interculturelles 112

8.4 Les aptitudes au partenariat 114

8.5 Les connaissances et l'expérience nécessaires aux futurs collaborateurs N-S 117

8.6 Résumé 118

**9 Conclusion : Le défi de la collaboration 121**

Les auteurs 123


## LISTE DES FIGURES


1 Dix rôles-types de collaboration Nord-Sud 31

2 Les collaborations Nord-Sud et leurs contextes 91

3 Le processus de collaboration idéal représenté par le modèle des lentilles 95

4 La dynamique de la collaboration efficace : un modèle à trois phases 104

# Préface

En 1990, l'Agence canadienne de développement international publiait un document intitulé *L'efficacité interculturelle: Une étude des conseillers techniques canadiens à l'étranger*, qui présentait les résultats d'une étude sur les conseillers techniques canadiens en poste dans 20 pays en voie de développement. Cette recherche, qui a duré deux ans, portait sur les facteurs professionnels, personnels et familiaux qui influent sur le rendement des conseillers techniques à l'étranger. Il en ressort qu'à peine 20 % des conseillers canadiens réussissaient vraiment à aider les nationaux des pays d'accueil à acquérir des compétences et des connaissances nouvelles.

D'autres recherches ont confirmé que la coopération technique (CT) n'a connu qu'un succès limité sur les plans de l'assimilation des compétences et du renforcement institutionnel, souvent en raison de facteurs structurels tels que la poursuite d'objectifs inappropriés ou l'existence d'obstacles organisationnels ou environnementaux. Voilà pourquoi l'efficacité de la CT préoccupe de plus en plus les milieux de l'aide internationale.

Le présent rapport est un prolongement de cette étude réalisée par l'ACDI en 1990. Il passe en revue les publications qui traitent de la coopération technique et d'autres collaborations Nord-Sud (N-S) susceptibles de favoriser l'acquisition de compétences au niveau local, et cherche à cerner les facteurs organisationnels, environnementaux et individuels qui ont contribué à la réussite ou à l'échec de ces activités de développement.

Par conséquent, la présente étude va au-delà des limites de la définition traditionnelle du conseiller technique pour englober ce

que nous appelons les «collaborateurs Nord-Sud qui contribuent effectivement et sur place au développement». Les collaborateurs provenant du Nord forment un groupe plus varié d'expatriés des secteurs public et privé qui participent dans les pays en voie de développement à des activités qui peuvent favoriser l'acquisition des compétences et le renforcement institutionnel. L'évolution de l'économie mondiale et de la réflexion sur le développement a fait apparaître plusieurs nouveaux types de contribution qui peuvent compléter les formes traditionnelles de coopération technique.

Le partenariat est l'un des grands thèmes de la présente recherche. Ce concept a des applications au niveau des organisations et des individus. On reconnaît aujourd'hui que l'établissement d'un véritable partenariat est la meilleure stratégie à suivre pour faire de la coopération un outil efficace de développement durable. La capacité de collaboration interculturelle est un composant important de tout modèle d'aide au développement fondé sur le partenariat.

Il serait facile de montrer que nous, les Occidentaux, ne savons pas collaborer. Nous savons diriger, concurrencer et instruire, mais nous avons de la difficulté à travailler avec les autres en tant que partenaires ou collègues. C'est pourtant le défi qu'il faudra relever dans l'avenir. Nous avons besoin de nouvelles approches pour doter les individus et les institutions des compétences, des connaissances et des attitudes qui leur permettront de travailler interculturellement à faire avancer le processus de développement. Nous espérons que la présente étude aidera les collaborateurs N-S à atteindre cet objectif.

Ce rapport s'adresse avant tout aux individus engagés dans une collaboration N-S, mais il pourrait aussi intéresser les agents de développement des organismes d'aide, le milieu de la formation interculturelle et les organismes et entreprises du secteur privé qui sont associés à des collaborations N-S.

# 1 Introduction

L'objet du présent rapport est le phénomène de plus en plus répandu des «collaborations Nord-Sud» qui se veulent «pertinentes aux fins du développement». Il s'agit de collaborations entre des gens du Nord et des gens du Sud qui accomplissent dans un pays en voie de développement des activités susceptibles d'aider la population locale à acquérir des compétences et des savoir-faire qui contribuent effectivement au développement.[1] Les collaborateurs du Nord sont des expatriés qui travaillent dans des coentreprises, dans les relations entre ONG et dans la coopération technique entre gouvernements, cette dernière étant la plus connue des formes de collaboration N-S.[2]

1 On parlait traditionnellement de «transferts de compétences». D'aucuns n'aimaient guère, à juste titre, ce que cette expression pouvait avoir de condescendant. Certaines des solutions de rechange proposées, dont «échange des compétences» règlent le problème de la condescendance mais ne sont pas tout à fait exactes car les compétences et les technologies continuent pour l'essentiel à se déplacer du Nord au Sud – bien qu'il y ait de bonnes raisons de prôner un plus grand apprentissage en sens inverse. Nous préférons l'expression «acquisition de compétences au niveau local», car elle allie la précision empirique et le respect du Sud. En réalité, il est littéralement impossible de «transférer» ou d'«échanger» des compétences, car celles-ci ne peuvent pas être simplement passés de main en main comme de l'argent ou des produits. Les compétences ne peuvent être qu'acquises au prix d'un effort de la part des «bénéficiaires» eux-mêmes. Il va sans dire que le processus peut être grandement facilité par les efforts, les attitudes et le comportement du collaborateur du Nord.

2 Les collaborations N-S ne représentent évidemment qu'un sous-ensemble du phénomène plus vaste qu'on pourrait qualifier de collaboration «internationale» ou «interculturelle». Ce rapport n'analyse donc qu'une partie de ce champ plus vaste, mais il peut intéresser les personnes qui sont surtout concernées par d'autres formes de collaboration (par exemple, les Américains qui travaillent en Europe et les étudiants et stagiaires étrangers qui séjournent au Royaume-Uni). Les leçons quant à l'efficacité individuelle seront évidemment semblables pour tous les types de collaboration internationale ou interculturelle. De la même façon, bien que l'analyse des réalités du milieu présentée ici soit en grande partie unique aux activités de collaboration N-S, les facteurs qui entrent en ligne de compte ressemblent sans doute à ceux qu'on retrouve dans les autres domaines.

Il existe d'autres formes de collaboration, moins connues mais de plus en plus fréquentes, qu'on peut ajouter à cette liste: les échanges de courte durée de gouvernement à gouvernement telles les missions de planification des organismes d'aide; les activités du personnel diplomatique dans les pays en voie de développement et leurs interventions aux conférences internationales; la collaboration entre employés du Nord et du Sud au sein des organisations multilatérales et même le travail des forces de maintien de la paix dans les pays du Tiers monde. Toutes ces relations peuvent contribuer à l'acquisition des compétences requises par les pays en voie de développement. Pour être efficace dans un contexte interculturel, chacune exige que les collaborateurs aient eux-mêmes acquis certaines attitudes et aptitudes personnelles.

Ces contacts entre le Nord et le Sud ne sont pas un phénomène nouveau, bien que le rythme sans cesse croissant auquel ils se multiplient de même que l'interdépendance économique et politique et la mondialisation de la production, de la technologie, des marchés et des idées en aient augmenté l'ampleur et la diversité. Ce qui est nouveau, c'est qu'on commence à comprendre que les occasions d'acquérir des compétences et des savoir-faire pertinents aux fins du développement débordent le mécanisme traditionnel de la coopération technique (CT) de gouvernement à gouvernement, qui n'en reste pas moins critique, en dépit de son caractère changeant. Non seulement les sources non gouvernementales de coopération technique sont de plus en plus nombreuses, mais aussi on se rend de plus en plus compte que d'autres types de collaboration N-S dont l'objet n'est pas en tant que tel le développement peuvent contribuer à la mise en valeur des ressources humaines et au renforcement institutionnel des pays en voie de développement (PVD).

Les domaines et les styles de collaboration N-S sont également en train de changer en réponse à l'évolution des besoins des pays en voie de développement. La nouvelle appréciation des autres formes de collaboration est une conséquence d'une profonde réorientation qui rééquilibre les rôles des secteurs public et privé après des décennies de prédominance

gouvernementale et d'un pragmatisme général qui accueille plus favorablement les entreprises étrangères. Ces changements ne signifient pas qu'on n'a plus besoin de la coopération technique, surtout sous une forme renouvelée, mais les difficultés budgétaires et la pénurie de ressources qui touchent tous les pays aujourd'hui font que les PVD doivent absolument profiter de tous les moyens disponibles pour acquérir des compétences, que ce soit par le biais de l'aide ou des formes de collaboration qui commencent à voir le jour.

La coopération technique et les autres formes de collaboration N-S revêtiront inévitablement encore plus d'importance à l'avenir, parce qu'on reconnaît aujourd'hui le rôle crucial que le développement des ressources humaines (DRH) joue dans le processus de développement en général. Le DRH est maintenant considéré comme le fondement à la fois du renforcement institutionnel (RI) et du développement durable (DD), deux concepts clés des théories contemporaines du développement.[3] C'est certainement ce que pensait le Comité d'aide au développement de l'OCDE lorsqu'il a déclaré que le développement durable «dépend de manière critique de la solidité et de la qualité de l'appareil institutionnel d'un pays et de ses capacités organisationnelles».[4] On reconnaît ainsi qu'il existe une chaîne de buts et de moyens, en ce sens que le développement durable dépend du renforcement institutionnel, qui exige lui-

---

3 Plusieurs des termes qui seront couramment utilisés dans le présent rapport appellent une définition. Le *perfectionnement des ressources humaines* a été défini par l'ACDI comme désignant « le processus de développement de la capacité des particuliers, des groupes et des institutions d'assurer eux-mêmes leur apprentissage, de générer de la technologie et de mettre en oeuvre des activités de développement ». L'expression *renforcement des capacités* renvoie par conséquent à l'accumulation et au raffinement de ces capacités, normalement en rapport avec une institution ou un pays. Le *renforcement institutionnel* reçoit ici le sens d'accumulation des ressources quantitatives d'une institution ou d'une organisation (personnel, capital, équipements, etc.), et d'acquisition des compétences nécessaires à la réalisation de tâches qualitatives plus complexes. L'expression *développement durable*, qui s'applique aussi bien aux institutions qu'aux sociétés entières, signifie en gros que les gains réalisés dans un domaine donné du développement se maintiennent, se renforcent mutuellement et sont relativement résistants aux effets destructeurs des cataclysmes naturels ou des troubles politiques.

4 OCDE, Comité d'aide au développement, *Principes relatifs aux nouvelles orientations de la coopération technique* (OCDE, Paris, 1991), p. 8.

même le développement des ressources humaines, qui est tributaire à son tour de la coopération technique et d'autres collaborations N-S.[5]

La mutation de l'économie mondiale confère aussi une importance nouvelle au développement des ressources humaines. La mondialisation de l'appareil de production industrielle crée d'excellentes occasions pour les investissements étrangers dans les pays en voie de développement qui s'occupent de la mise en valeur de leurs ressources humaines. Elle risque en même temps de laisser les pays qui ne suivent pas le mouvement encore plus démunis qu'avant. L'internationalisation croissante des marchés du travail représente un autre défi de taille pour ce qui est de la durabilité à long terme du DRH, puisque les travailleurs locaux formés émigrent plus facilement vers les économies plus fortes ou les pays plus paisibles. Les processus de mondialisation comporte une tendance inhérente à favoriser les pays qui ont déjà fait des progrès en matière de DRH. Les pays qui n'atteindront pas un certain seuil de DRH dans un avenir rapproché pourraient accuser des retards difficiles à rattraper.

Selon une opinion largement répandue, l'efficacité de la coopération technique et des autres formes de collaboration à l'acquisition durable de compétences est fonction avant tout des attributs individuels et du comportement des experts expatriés et de leurs homologues des PVD ainsi que de la qualité des relations qu'ils entretiennent. On a plus particulièrement distingué la compétence, la capacité d'adaptation à un nouvel environnement et les capacités de communication des expatriés et l'engagement positif des collègues du pays d'accueil comme les facteurs les plus essentiels à la réussite des activités d'acquisition de compétences. Tous les organismes d'aide ont investi des ressources dans des programmes d'information et de préparation

5 Certains lecteurs trouveront peut-être étrange que cette chaîne des moyens et des fins fait de l'élément humain du *développement des ressources humaines* un moyen subordonné aux fins du renforcement institutionnel et du développement durable. Nous employons ici l'expression *ressources humaines* dans son acception économique (et quelque peu froide) de facteur qui contribue au renforcement des capacités d'un pays. Nous serions, bien entendu, d'accord pour dire que le but suprême de toute la chaîne pourrait s'appeler le *développement humain*.

destinés à accroître les compétences et de raffiner les sensibilités de leurs conseillers à ces égards.

Les traits personnels et les compétences des individus qui participent à ces types de collaboration N-S demeurent importants. L'histoire de la coopération technique et de l'investissement international est émaillée d'échecs lamentables attribuables au manque d'attention accordée aux attributs individuels lors de la sélection et de la formation avant le départ. On a de plus en plus raison de penser que la préparation et la formation à l'acquisition de connaissances culturelles et de capacités de communication peuvent améliorer les chances de réussite de la CT de façon mesurable, même si elles ne peuvent la garantir. Cependant, certains événements qui se sont produits au cours des années 1980 et 1990 ont amené les observateurs et les organismes d'aide à repenser les facteurs de réussite de la CT. La majorité s'entendent aujourd'hui pour dire qu'une bonne préparation et des relations humaines harmonieuses ne sont pas les seules clés de la réussite de la CT ou d'autres collaborations N-S et qu'il faut aussi tenir compte de facteurs tels que la clarté des objectifs du projet, la qualité de son organisation et sa logistique, la santé de l'institution d'accueil et l'appui accordé par les milieux politiques et économiques.

Par exemple, par le passé, l'objectif premier de l'acquisition des compétences par les institutions d'accueil et les individus a trop souvent été respecté de manière plutôt approximative voire consciemment mis de côté dans les nombreux cas où les rôles opérationnels ont été confiés à des conseillers techniques en remplacement du personnel local. Des erreurs de ce genre ont été commises par les pays d'accueil et par les donateurs. Or, dans de telles situations, l'expatrié a beau être un expert dans son domaine, savoir s'adapter et se montrer sensible, les chances que des compétences seront réellement et durablement acquises au niveau local sont faibles.

Le fait que ces facteurs structurels commandent des changements dans l'organisation de la CT ne signifie pas qu'on peut se passer de spécialistes expatriés sur place pour aider à l'acquisition de compétences par le personnel local ou que les collaborateurs N-S n'ont pas besoin de certaines qualités et

aptitudes personnelles spéciales. Les nouvelles formes de collaboration et celles qui sont en train d'évoluer nécessiteront des connaissances, des compétences et des attitudes nouvelles et spéciales de la part des personnes concernées. Bien que des conditions externes et un milieu favorable soient décisifs pour le succès du développement durable, il ne faut pas oublier que ce travail est le fait d'individus dont la capacité de collaborer entre cultures est tout aussi importante.

## 1.1 APERÇU

Ce rapport vise à fournir quatre types de renseignements utiles aux personnes engagées dans les diverses formes de collaboration N-S, notamment aux futurs expatriés.

- La partie A (chapitre 2) traite de l'importance des rôles que ces personnes joueront dans le développement du pays d'accueil, et particulièrement dans la mise en valeur des ressources humaines
- La partie B (chapitres 3, 4 et 5) décrit les principales formes de collaboration N-S dans les domaines de l'aide, des affaires, du bénévolat et ailleurs de même que leurs défis respectifs et l'évolution des buts et des styles de collaboration en fonction des nouveaux besoins. Nous espérons que les collaborateurs dans un domaine seront intéressés à connaître les problèmes et les possibilités de développement des ressources humaines qu'on vit dans d'autres domaines.
- Compte tenu de la complexité croissante et du caractère de plus en plus exigeant des rôles des collaborateurs N-S dans les années 1990, la partie C (chapitres 6 et 7) présente quelques outils conceptuels dont les collaborateurs en partance peuvent se servir pour comprendre les défis de leur nouveau milieu.
- Enfin, la partie D (chapitre 8) traite des caractéristiques personnelles, de l'expérience, des connaissances et des compétences que devrait posséder un collaborateur modèle dans un cadre de vie et de travail interculturel.

# PARTIE A

## L'importance des collaborations nord-sud

# 2 Les formes de collaboration nord-sud dans un monde en évolution

Les candidats collaborateurs N-S et ceux qui partent pour l'étranger songent sans doute au monde complexe et déroutant qui se profile devant eux. La plupart d'entre nous savent que les forces du changement se sont manifestées de façon inégalée au cours de la dernière décennie. Voici quelques exemples de changements marquants:

- la révolution technologique, qui a propulsé l'industrie de l'ordinateur personnel et du logiciel au rang de la plus importante industrie au monde alors qu'elle était pratiquement inexistante il y a 15 ans;
- l'effondrement des empires communistes et le processus de morcellement violent qui a suivi;
- l'internationalisation de la vie sociale et économique et la diminution du rôle des frontières;
- l'apparition de signes d'espoir ironiquement juxtaposés aux catastrophes les plus déprimantes dans le Tiers monde.

Ces bouleversements sont-ils tous liés les uns aux autres? Nous chercherons dans ce chapitre à élucider certaines des forces du changement dans le monde et leurs répercussions sur le monde en voie de développement. Toute analyse d'événements d'une telle envergure court le risque de produire des erreurs, mais les collaborateurs en partance pour l'étranger auraient sans doute intérêt à contempler les changements décrits ci-dessous, car ces changements pourraient conférer à leur travail une importance encore plus vitale dans le processus de développement qu'ils ont peut-être imaginé.

Sans être dogmatique, il est permis de penser que ces vastes changements technologiques, économiques, politiques et sociaux

sont tous liés à l'importance devenue tout à fait capitale du développement des ressources humaines (DRH) dans la vie économique et sociale en général et dans le processus de développement en particulier. Le renforcement (et le maintien) de certaines compétences pourrait très bien contribuer plus que tout autre facteur à la prospérité et à la paix dans le monde en voie de développement. Le rôle des collaborateurs N-S sera donc déterminant. Nous formulons aussi l'hypothèse que les expatriés dont dépend en grande partie le développement des ressources humaines sont en train de se diversifier et participent non seulement à la coopération technique traditionnelle de gouvernement à gouvernement mais aussi à de nouveaux types de collaboration dans les secteurs du bénévolat et des affaires qui ont un potentiel de renforcement des capacités locales. Nous développons ces idées dans les deux chapitres qui suivent.

Ce chapitre cerne certaines tendances qui définiront les besoins de développement de ressources humaines dans le monde en voie de développement et, par conséquent, l'ensemble des collaborations N-S. Nous soutenons que, compte tenu des changements technologiques et structurels qui sont en train de transformer l'économie mondiale et à la lumière de certaines tendances chez les penseurs du développement, le DRH apparaît comme le facteur *sine qua non* de la prospérité et du développement social futurs dans les pays du Sud.

## 2.1 LES TENDANCES ÉCONOMIQUES ET POLITICO-SOCIALES AU NIVEAU MONDIAL

Dans les années 1960, la Banque mondiale estimait que les perspectives de croissance de l'Afrique étaient meilleures que celles de l'Asie.[6] À l'époque, l'augmentation de la demande de matières premières favorisait l'Afrique, riche en ressources, par rapport à l'Asie, déchirée par les guerres et les rébellions. Évidemment, c'est tout le contraire qui s'est produit. L'explication, pour la plupart des observateurs, réside dans certains changements technologiques, économiques et politiques

6 Easterly, William et Pritchette, Lant, « The Determinants of Economic Success: Luck and Policy », *Finance and Development*, décembre 1993.

qui ont récompensé les pays où les ressources humaines et les capacités institutionnelles (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'appareil d'État) ont été modernisées et puni ceux qui ont continué à s'en remettre aux exportations de matières premières et aux politiques dirigistes.

Quatre réalités qui ont révolutionné la vie économique et sociale du monde sont devenues évidentes au cours de la dernière décennie: le changement technologique rapide et la naissance de l'« économie du savoir », la libéralisation des marchés, la mondialisation des mouvements des capitaux, des biens et de la main-d'oeuvre, et une tension entre la tendance à la convergence culturelle et la tendance à la fragmentation culturelle et politique.

On entend par « économie du savoir» la substitution de plus en plus généralisée des connaissances ou des innovations (soit divers types d'information et les facultés humaines correspondantes) à la force musculaire, aux matières premières et au capital financier comme fondement de la richesse et de la compétitivité commerciale. Aujourd'hui, il faut normalement moins de personnes, de matières et d'argent, mais davantage de connaissances et d'ingéniosité, pour fabriquer le même produit. Ces tendances se nourrissent d'une percée technologique parfois appelée la «révolution de l'information». La manipulation de l'information grâce aux progrès exponentiels au niveau de la puissance des outils d'informatique et de télécommunication facilement accessibles ont permis d'augmenter la productivité et le rythme de l'innovation technologique, qui prend la forme de nouveaux produits et de nouvelles techniques de gestion plus économiques, dans tous les domaines. Alvin Toffler estime que l'histoire économique est une évolution depuis le mode agraire d'accumulation de la richesse dans lequel la force physique brute prédominait, jusqu'au mode de production industrielle du XIX$^{e}$ siècle, dans lequel des compétences de niveau supérieur étaient exigées par une élite d'ingénieurs et de gestionnaires tandis que la masse de travailleurs (à la chaîne) n'avaient besoin que de compétences relativement élémentaires et faciles à apprendre, et puis jusqu'à la «troisième vague» ou l'«économie du savoir» dans laquelle la plupart des gens travaillant partout dans le système

économique ont besoin de compétences techniques, conceptuelles et interpersonnelles de plus en plus poussées.[7]

Quelles sont les implications de cette évolution pour le développement international? Aujourd'hui, l'économie du savoir est surtout le fait du monde industriel mais elle a de plus en plus de pertinence pour le Tiers monde. Côté positif, les pays en voie de développement plus scolarisés peuvent participer au jeu de la concurrence sur les marchés du savoir. Par contre, les effets dans les pays du Sud sont néfastes. Bien qu'il existe encore de grandes possibilités d'installer des usines et des services dans le Tiers monde pour tirer parti d'une main-d'oeuvre bon marché, particulièrement lorsqu'on peut la conjuguer à une augmentation des compétences, les entreprises des pays développés délaissent de plus en plus les investissements dans une main-d'oeuvre peu qualifiée à l'étranger (p. ex. en recourant à la fabrication assistée par ordinateur et à la robotisation) et investissent dans les connaissances (c'est-à-dire des compétences accrues). En témoigne l'utilisation de l'ordinateur dans la gestion de l'information pour synchroniser les livraisons de vêtements avec la demande des consommateurs, entraînant une énorme réduction des frais d'inventaire et permettant aux filatures du Nord de concurrencer de nouveau les pays du Sud où la main-d'oeuvre est bon marché.[8] Grâce à des technologies plus efficaces, l'industrie consomme moins de matières premières, ce qui entraîne une baisse des recettes à l'exportation de nombreux pays en voie de développement. Fait encore plus inquiétant, les progrès de la science des matériaux et de l'agriculture laissent entrevoir, dès le début du prochain siècle, des substituts, fabriqués dans le Nord, pour de nombreuses matières premières actuellement exportées par des pays en voie de développement.[9]

---

7 Voir Toffler, Alvin, *Les nouveaux pouvoirs. Savoir, richesse et violence à la veille du XXIe siècle*, (Fayard, Paris, 1991).

8 *Ibid.* p. 156.

9 Malgren, Harold, « Technology and the Economy », dans Brock, William E. et Hormats, Robert D., *The Global Economy: America's Role in the Decade Ahead* (W.W. Norton, New York, 1990), p. 96.

Un deuxième grand changement économique survenu au cours de la dernière décennie est la tendance mondiale à la déréglementation des marchés et l'adoption de solutions faisant appel au marché pour remédier aux problèmes économiques et même aux problèmes sociaux. La vague de privatisation des sociétés d'État, la réduction des dépenses gouvernementales et des tarifs douaniers et le gel des prix et des taux de change ont provoqué des changements économiques rapides dans la plupart des pays en voie de développement, et de nombreuses difficultés sociales, qui dureront un certain temps. Les changements ont été fortement encouragés par la Banque mondiale et la plupart des organismes d'aide au nom de la politique d'«ajustement structurel» ou de l'aide accordée sous réserve de la réalisation de «réformes politiques», et pour appuyer des réformes telles que l'abolition de soutien des prix des aliments et de la réduction de la taille de l'appareil d'État.

Le terme «mondialisation» est souvent utilisé pour décrire un troisième changement de l'économie mondiale, soit l'internationalisation ou l'intégration croissante des marchés qui touche les marchés des biens (ex.: expansion des échanges commerciaux, commercialisation mondiale par les entreprises), les marchés des capitaux (ex.: échanges d'actions et d'obligations et investissements étrangers directs dans les usines et les unités de services) et du travail (ex.: migration économique croissante, affectations fréquentes à l'étranger de cadres et d'employés d'entreprises, population active multiculturelle). Cette mobilité a été favorisée par une révolution dans les technologies de l'information et des télécommunications qui accélère les transactions, par la libéralisation des marchés et de la réglementation des investissements, et surtout par l'apparition d'un nouveau genre d'entreprises mondiales qui non seulement vendent dans le monde entier mais produisent et achètent aussi un peu partout en s'installant et s'approvisionnant en produits et en services là où elles trouvent les compétences requises et une main-d'oeuvre meilleur marché.[10] Bref, la mondialisation signifie que les frontières sont moins importantes aujourd'hui.

---

10 La meilleure analyse brève de cette question est sans doute celle de Reich, Robert B., « Who is Us? » *Harvard Business Review*, janvier-février 1990.

On observe dans les sphères sociale, culturelle et politique un quatrième ensemble de tendances, ou dans ce cas-ci de tendances contradictoires. D'une part, il s'est produit une mondialisation non négligeable des idées, favorisée ces dernières années par la télévision par satellite, les progrès dans les télécommunications, les télécopieurs et ainsi de suite. Ces technologies ont beaucoup contribué à l'effondrement, d'abord, de la censure, et ensuite des régimes, dans les anciens pays communistes. Elles continuent sans doute aussi à alimenter le mouvement en faveur de la démocratisation des structures de gouvernement dans le Tiers monde. L'impact de cette évolution vers un «village global» sur les pays du Sud risque d'être profond. Les implications sont positives dans bien des cas et dans quelques-uns inquiétants. Parmi ces derniers cas, il y a ce qu'on appelle la «révolution des attentes», dont une des conséquences est qu'il est difficile pour les gouvernements et les systèmes économiques de pays en voie de développement de satisfaire les désirs de leurs populations, qui connaissent mieux les conditions matérielles plus faciles dans les pays du Nord, ont plus envie d'en jouir eux aussi et sont souvent prêts à émigrer vers le Nord pour y avoir accès.[11]

Mais les tendances sociales et culturelles actuelles sont caractérisées en même temps par une sorte de contre-mondialisation ou de fragmentation, qui se manifeste surtout dans une recrudescence des particularismes ethniques et religieux locaux accompagnés de rivalités souvent violentes. Ce phénomène reflète dans une certaine mesure le caractère encore incomplet de l'expansion des forces de la mondialisation, mais on ne peut s'empêcher de penser qu'il exprime également un désir profond (et difficile à dépasser) de s'attacher à ses origines devant l'invasion des forces impersonnelles. Maintenant que les chaînes du communisme et les incitations distribuées pendant la Guerre froide ne sont plus là pour tenir le couvercle sur la marmite des rivalités ethniques locales, la fragmentation culturelle et politique risque d'être lourde de conséquences pour le processus de développement dans un grand nombre de pays du Sud.

---

11 Tofler, Alvin, *op. cit.*, p. 406.

Les investissements étrangers et les migrations internationales sont deux exemples qui illustrent bien l'interaction de toutes ces tendances technologiques, économiques et politico-culturelles et leurs incidences à la fois positives et négatives sur le développement, ainsi que le rôle du développement des ressources humaines en tant que solution à bien des problèmes qui en découlent.

Les investissements étrangers directs (IED) peuvent représenter une excellente occasion pour les PVD, tant au niveau de la création d'emplois dans l'immédiat qu'à celui de l'acquisition de compétences et de technologies à long terme. L'expansion de l'économie du savoir a pour effet de miner l'avantage traditionnel des pays en voie de développement sur le plan du coût du travail dans un système où le choix des emplacements se fait à l'échelle de la planète. Dans certains cas où les progrès de la technologie ont réduit le coût du travail à une partie infime du coût de production, on a vu des entreprises du Nord «rapatrier» la production. En 1993, par exemple, la société canadienne Mitel, spécialisée dans les appareils de communication à la fine pointe de la technologie, «a surpris tout le monde ... en retirant la production des combinés de téléphone de l'Asie, où la main-d'oeuvre peut coûter de dix à vingt fois moins cher ... et en la ramenant à Kanata [en Ontario] ... [parce que] le travail ne représente plus qu'une faible proportion – moins de cinq pour cent – du coût de fabrication total.»[12]

Mais les pays en voie de développement ne sont pas simplement condamnés à perdre cet avantage concurrentiel critique; il peuvent conserver leur avantage sur le plan des coûts du travail dans la mesure où ils modernisent en même temps leurs ressources. Aujourd'hui, dans la plupart des cas, il ne suffit pas d'avoir une main-d'oeuvre bon marché pour attirer les investissements; la meilleure solution consiste plutôt à acquérir des compétences de niveau supérieur ou intermédiaire combinées à une infrastructure économique qui fonctionne et à des avantages au niveau du coût de la main-d'oeuvre. Par exemple, l'Inde est

12 *Ottawa Citizen*, 4 mars 1993.

devenue un grand exportateur de logiciels, car il n'y a que deux pays au monde qui possèdent un plus grand nombre de programmeurs que les 300 000 Indiens qui travaillent dans ce secteur.[13]

En 1990, le montant des nouveaux IED accordés aux pays en voie de développement s'élevait à 32 milliards de dollars – plus de la moitié du montant de l'aide publique au développement (APD) – et ce montant continue à croître. Si la stabilité politique et les politiques économiques favorables étaient plus universellement répandues dans le Tiers monde, il ne fait aucun doute que celui-ci aurait une plus large part du marché mondial des IED, qui était en 1990 de 184 milliards. Évidemment, les investissements étrangers directs ne sont pas répartis de façon égale entre pays en voie de développement: l'Est et le Sud-Est asiatiques reçoivent 14 des 32 milliards de dollars, l'Amérique latine, 9 milliards, et l'Afrique, 3 milliards de dollars.[14] À moyen terme, les IED, et par conséquent la planification des ressources humaines axée sur des secteurs de compétence ciblés, risquent d'être les plus bénéfiques pour les pays dont le niveau des revenus est juste en deçà du niveau intermédiaire, qui sont parvenus au moins à une scolarisation presque totale de la population et qui ont des infrastructures plus développées – des pays comme la Malaisie, les Philippines, l'Indonésie, l'Inde et certains pays latino-américains.

Un exemple de ce potentiel explosif est celui des investissements privés en Amérique latine, qui ont triplé en 1991 après l'adoption en 1990 de réformes économiques en faveur de la privatisation des entreprises d'État et de la déréglementation du commerce et des investissements. La moitié de ces investissements étaient des capitaux rapatriés que les Latino-américains avaient eux-mêmes placés ailleurs.[15]

---

13 Bissell, Richard E., «Who Killed the Third World?», *The Washington Quarterly*, automne 1990, p. 28.

14 *The Economist*, 19 septembre 1992, p. 17.

15 *The Economist*, 18 avril 1992, p. 11.

À plus long terme, le potentiel d'attraction d'investissements étrangers est également considérable pour l'Afrique et l'Asie du Sud dans la mesure où les pays de ces continents réussissent à élever leur niveau d'éducation de base et à améliorer leurs infrastructures, à rétablir la stabilité politique et à adopter un ensemble de politiques générales plus accueillantes. Si les conditions sont bonnes, les IED s'accommodent, en effet, de tous les niveaux de compétences. L'exploitation de l'énorme potentiel des nouvelles entreprises mondiales et des investissements étrangers dans le domaine de l'acquisition de compétences par les nationaux constitue un enjeu considérable. S'ils améliorent les capacités de leurs populations actives, grâce à l'enseignement général et à des programmes ciblant des compétences particulières, les pays en voie de développement seront en mesure de profiter de ces tendances économiques et politiques et de remédier aux problèmes qu'elles créent.

Notre deuxième exemple de l'interaction de tendances économiques et sociales à l'échelle mondiale est la récente vague de migrations internationales, et surtout de migrations des citoyens les plus qualifiés des pays en voie de développement. Même si ces mouvements de population ont eu des côtés positifs, la mondialisation de l'économie, l'expansion des attentes et l'aggravation de l'instabilité politique et sociale ont provoqué des pertes de compétences sérieuses et parfois paralysantes. L'Afrique, par exemple, a perdu 70 000 professionnels hautement spécialisés entre 1960 et 1980.[16] Cette migration est attribuable en partie à des facteurs qui «poussent» les gens en dehors de leur pays tels les conflits politiques et le manque de débouchés. Cependant, une étude récente de l'Institut Hudson a mis l'accent sur les facteurs qui «attirent» les gens vers d'autres pays: «Bien que la plupart des gouvernements des pays industrialisés s'opposeront à ces mouvements de population pour des raisons sociales et politiques, les employeurs dans ces pays trouveront

16 Salt, John, «The Future of International Migration», *International Migration Review*, vol. xxvi, nº 4, 1992, p. 1097.

probablement des moyens de contourner les obstacles posés par les gouvernements. Le vieillissement des populations, la lenteur de la croissance de la main-d'oeuvre, la diminution du nombre de femmes qui restent à entrer dans la population active, les retraites anticipées et la réduction de part des étudiants diplômés d'écoles secondaires et collégiales sont autant de facteurs dont l'action conjuguée aura presque certainement pour effet de créer des pénuries de main-d'oeuvre dans de nombreux pays industrialisés au cours des années 1990. Lorsque cela se produira, un éventail de plus en plus large de professions et de marchés du travail s'internationaliseront [...] Au niveau du travailleur le plus qualifié, ce marché est déjà international depuis de nombreuses années.»[17]

Cette tendance à long terme a peut-être été ralentie par la récession récente, mais elle est toujours agissante. Par exemple, «en raison des lois et règlements adoptés aux États-Unis [...] dans les années 1990, il est facile pour les professionnels d'immigrer [et], pour la première fois, tous les grands pays de l'OCDE sont des zones d'immigration nette».[18] L'émigration peut être d'un certain secours pour les économies des PVD – les fonds renvoyés par les immigrants représentent des milliards de dollars – mais elle n'aide en rien à constituer le réservoir de ressources humaines dont un développement économique durable à long terme ne saurait se passer.

En résumé, la mondialisation, l'économie du savoir et la tendance des marchés à se libéraliser sont une arme à double tranchant pour les pays moins développés, puisqu'elles créent des possibilités d'investissement étranger et de croissance de l'économie nationale, mais elles risquent aussi de provoquer un exode des cerveaux, de saper leur avantage sur le plan du coût du travail et de réduire la demande mondiale pour leurs exportations de matières premières. C'est la mise en valeur des ressources

17 Johnson, William B., «Global Work Force 2000: The New World Labor Market», *Harvard Business Review*, mars-avril 1991, p. 123.

18 Martin, Philip L., «International Migration: A New Challenge», *International Economic Insights*, mars-avril 1992, p. 2.

humaines qui risque de déterminer de quel côté l'arme tranchera dans chaque pays. La seule façon pour les pays en voie de développement de s'assurer qu'ils tireront des effets positifs de ces tendances est de développer (et ensuite garder) leurs ressources humaines de manière à être mieux à même d'encaisser les coups que leur asséneront les événements, et de profiter des avantages inhérents à ces tendances, notamment en attirant des investissements. Comme le faisait remarquer un observateur, l'extraordinaire réussite des économies est-asiatiques s'explique largement par le fait que les multinationales «cherchaient à l'origine une main-d'oeuvre bon marché et qu'elles sont restées à cause de la qualité [de plus en plus grande] des ressources humaines».[19]

## 2.2 LES NOUVELLES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ET DE GESTION DE L'AIDE

La réflexion des milieux de l'aide sur le développement et sur la gestion des programmes d'aide a énormément évolué au cours des années 1980 et 1990. Voici quelques-uns des changements qui ont des implications pour les collaborations N-S.

### L'importance du développement des ressources humaines

L'analyse actuelle du développement interne des PVD aboutit à la même conclusion que les tendances économiques mondiales pour ce qui est de l'importance des ressources humaines dans le processus de développement. Dans sa rétrospective de 1991 sur les 30 ans d'efforts en faveur du développement, la Banque mondiale concluait que de tous les facteurs qui influent sur le développement les deux plus déterminants sont l'éducation (ou le développement des ressources humaines) et les politiques macro-économiques libérales. Ces deux facteurs priment sur les facteurs traditionnellement considérés comme prioritaires comme la disponibilité de ressources naturelles et l'afflux de capitaux

19 Kaplinsky, Raphael, «TNCs in the Third World: Stability or Discontinuity?», *Millennium Journal of International Studies*, vol. 20, nº 2, 1991, p. 266.

étrangers.[20] Voilà tout un changement par rapport aux conceptions des années 1970 qui ont trouvé leur expression dans le Nouvel ordre économique mondial. Les remèdes préconisés, soit des transferts massifs de ressources (aide, emprunts commerciaux et autres mécanismes artificiels tels que le subventionnement des prix des produits de base et l'accès préférentiel aux marchés du Nord) n'ont abouti dans bien des cas qu'à une amélioration temporaire du bien-être, en l'absence de progrès sur le plan des ressources humaines qui auraient permis de tirer le maximum de profit des ressources physiques reçues. Le meilleur exemple d'un pays qui a réussi à combiner la mise en valeur du capital humain et la réforme des politiques est sans doute celui de la minuscule Corée du Sud, qui exporte aujourd'hui presque deux fois plus que le géant brésilien alors qu'elle n'a pas beaucoup de ressources naturelles et qu'elle était il y a 30 ans bien plus pauvre que le Brésil.[21]

Le DRH est important non seulement parce qu'il attire des capitaux étrangers mais aussi parce qu'il imprègne tous les aspects du développement interne d'un pays. Par exemple, le simple fait d'apprendre à lire aux femmes a des effets mesurables sur la nutrition et la santé, la production agricole et la stabilité de la population.[22] En outre, le concept DRH est aujourd'hui plus large et plus humaniste que par le passé. Il s'étend au-delà des compétences spécialisées pour comprendre l'alphabétisation et l'éducation de base, la nutrition, les soins de santé et l'expression culturelle, qui ont tous pour effet d'augmenter la productivité des travailleurs et la «capacité des gens d'employer et de modifier des technologies nouvelles et existantes».[23] Mais les obstacles sont de taille. Les difficultés budgétaires des gouvernements, surtout en Afrique, ont réduit les fonds disponibles pour les systèmes

20 Un résumé de ce rapport est donné dans Thomas, Vinod, «Lessons From Economic Development», *Finance and Development*, septembre 1991, p. 6-8.

21 Belli, Pedro, «Globalizing the Rest of the World», *Harvard Business Review*, juillet-août 1991, p. 50.

22 Lundgren, H. et Wahren, C., «Basic Education for Development», *Observateur de l'OCDE*, décembre 1992-janvier 1993.

23 King, Elizabeth, M., «Challenges in Human Development», *Finance and Development*, septembre 1991, p. 9.

d'éducation et de santé, rendant certaines des collaborations N-S encore plus essentielles à leur maintien.[24]

### Le renforcement institutionnel et le développement durable

Un deuxième élément essentiel de la réflexion récente sur le développement est la reconnaissance du fait que le but véritable des efforts de développement est le renforcement institutionnel (RI) et, en définitive, le développement durable (DD). Quand on parle de développement durable, c'est généralement pour insister sur la nécessité de projets de développement qui ne nuisent pas au milieu naturel, mais le concept est applicable à d'autres domaines aussi. En développement des ressources humaines, la durabilité signifie qu'on a accumulé une masse critique de ressources humaines et que les institutions sont suffisamment solides pour que les progrès se poursuivent sans aide extérieure et se maintiennent plus ou moins en dépit des troubles politiques ou économiques. Elle signifie aussi, pour reprendre les termes des Principes du CAD, que le principe directeur des programmes d'aide doit être d'aider ces pays «à se doter durablement de moyens d'action et non d'oeuvrer dans l'immédiat à une amélioration des performances à court terme».[25] Cela ne sert pas à grand-chose d'offrir des services par l'intermédiaire des expatriés si cette capacité se perd aussitôt que les étrangers partent parce que les nationaux du pays d'accueil n'ont pas été bien formés ou ont été formés en nombre insuffisant.

### Le renforcement institutionnel dans le secteur privé

Un des corollaires de l'observation précédente est la prise de conscience du fait que le renforcement des capacités institutionnelles ne doit pas se limiter au secteur public. Les gouvernements continueront à avoir des rôles indispensables à jouer dans des domaines tels que l'éducation, l'infrastructure et la sécurité sociale où les forces du marché sont moins efficaces. Après des décennies de domination par l'État, la plupart des PVD sont favorables à un rééquilibrage qui renforce le secteur privé

24 Lundgren, H., et Wahren, C., *op. cit.*, p. 19.

25 OCDE, Comité d'aide au développement, *op. cit.*, p. 6.

par rapport au secteur public. Plusieurs des formes de collaboration N-S que nous examinons ici (jumelages d'ONG, coentreprises, etc.) contribueront de façon précise au renforcement des capacités des institutions non gouvernementales.

**La bonne gestion des affaires publiques et la démocratisation**

Une quatrième tendance de la pensée récente en matière de développement est la plus grande attention portée à la bonne gestion des affaires publiques et à la démocratisation des structures politiques et administratives. Il est de plus en plus clair que le développement social et économique dépend du fonctionnement, à tous les niveaux, du système politique et de la structure institutionnelle du pays. La bonne gestion des affaires publiques suppose l'existence de gouvernements qui doivent rendre compte de leurs activités à leurs citoyens ou à l'électorat, un appareil administratif et judiciaire raisonnablement honnêtes et ouverts et un respect essentiel des droits fondamentaux de la personne de même qu'un esprit de tolérance et d'encouragement à l'égard des associations et institutions bénévoles non gouvernementales.

Outre les effets des violations des droits de la personne sur l'émigration de travailleurs, on a constaté que le développement économique et l'esprit d'entreprise sont entravés par les politiques d'information cachottières et monopolistiques des gouvernements, qui privent les gens d'affaires de données économiques utiles. Dans le même ordre d'idées, l'intolérance à l'égard du pluralisme institutionnel (ou l'existence d'institutions indépendantes comme une presse libre et des associations professionnelles) prive la société de multiples sources d'idées et de services.

**La gestion des orientations politiques et le suivi administratif**

La question de la bonne gestion des affaires publiques comporte un aspect particulier dans les pays en voie de développement, car la plupart d'entre eux ont sérieusement besoin

d'améliorer la capacité institutionnelle de l'administration publique, depuis les échelons supérieurs où se font les analyses et se prennent les décisions jusqu'aux niveaux où l'on s'occupe de la mise en oeuvre routinière des politiques et la prestation des services locaux. Il arrive souvent dans les PVD que les politiques élaborées aux échelons supérieurs ne sont pas appliquées efficacement (et équitablement) dans l'ensemble du système. Un secteur public efficace et ouvert peut créer ou améliorer un milieu favorable à l'épanouissement des ONG populaires et des entreprises privées. La coopération technique peut contribuer au renforcement des capacités générales et particulières des institutions publiques.

**Le développement participatif**

Une tendance connexe est celle du développement participatif, intimement lié à une bonne gestion publique. Le développement participatif implique un élargissement des sources de contribution au processus décisionnel social et économique (y compris dans les projets réalisés grâce à l'aide étrangère), la prise d'un plus grand nombre d'initiatives au niveau local et populaire, une plus forte participation aux activités de développement de la part des utilisateurs et des autres parties concernées et un meilleur accès aux avantages du développement et aux services sociaux pour les segments les plus pauvres de la population (y compris les femmes).

Bien entendu, le développement participatif est autant un espoir qu'une réalité: «Étant donné les traditions économiques, politiques, sociales et culturelles qui caractérisent les pays en voie de développement, il faudra dans bien des cas beaucoup de temps pour opérer des changements fondamentaux dans les attitudes à l'égard du rôle de l'État, de l'initiative privée, de l'équité et de l'égalité des droits».[26] La CT et les autres types de collaboration ont un rôle important à jouer dans le renforcement de la capacité des institutions à caractère davantage participatif. Puisque des sensibilités politiques et culturelles sont inévitablement éveillées

26 Love, Alexander R., « Participatory Development and Democracy », *Observateur de l'OCDE*, décembre 1991-janvier 1992, p. 6.

lorsqu'il est question d'une présence étrangère auprès d'un large éventail d'institutions gouvernementales et non gouvernementales, les collaborateurs N-S devraient sans doute être spécialement préparés et formés pour qu'ils aient des connaissances et une sensibilité suffisantes à l'égard des réalités culturelles et politiques locales.

**Le partenariat et la maîtrise locale du développement**

Il y a un aspect de la tendance au développement participatif qui concerne très directement le collaborateur Nord-Sud qui part en mission. L'étude susmentionnée réalisée en 1991 par la Banque mondiale souligne que «pour qu'un [projet de développement] réussisse, il faut qu'un pays le fasse sien et que les nationaux participent à sa conception et à son élaboration».[27] Cela peut paraître évident, mais l'objectif a été difficile à atteindre. En l'absence d'un partenariat véritable à deux sens, d'un sentiment de maîtrise locale du projet non seulement chez le collaborateur du Sud immédiatement concerné, mais aussi de la part du gouvernement et de l'institution d'accueil et même de la société en général, l'engagement et l'enthousiasme nécessaire à l'acquisition durable de compétences par les nationaux risquent également d'être absents. Ce principe du partenariat et de «maîtrise locale« doit imprégner toutes les activités de développement, depuis l'étape de la conception jusqu'aux relations personnelles entre partenaires N-S. Il faut un certain degré de modestie professionnelle et une forte dose de sensibilité interculturelle pour éviter l'auto-perception bien intentionnée mais souvent destructrice du collaborateur occidental en tant qu'expert qu'on doit consulter et écouter.

## 2.3 RÉSUMÉ

Les tendances à l'oeuvre dans l'économie internationale et chez les penseurs du développement et de la gestion que nous venons de décrire permettent de tirer les conclusions suivantes :

27 Thomas, Vinod, *op. cit.*, p. 8.

En ce qui a trait au **volume** et à la **composition** des diverses formes de collaboration N-S en général:

- Le phénomène de la mondialisation ainsi que l'évolution récente de la réflexion sur le développement confirment tous deux le rôle crucial de la mise en valeur des ressources humaines dans la promotion du développement économique et social. Évidemment, le développement des ressources humaines n'est pas en tant que tel la seule priorité de développement valable. Il existe aussi des besoins pressants dans des domaines tels que le secours humanitaire, les investissements dans les infrastructures physiques et les services sociaux, la durabilité du point de vue environnemental et la réforme des politiques, sans parler de la nécessité d'atténuer les souffrances sociales qui accompagnent souvent les ajustements structurels. La définition du DRH doit comprendre non seulement le perfectionnement des compétences de niveau supérieur, qui sont habituellement du ressort des collaborations N-S, mais aussi l'alphabétisation, l'éducation de base et la santé publique. Cela dit, on peut considérer le développement des ressources humaines et le développement institutionnel comme des préalables à tout progrès dans ces domaines importants du développement.
- La coopération technique demeurera le principal mécanisme, mais d'autres formes de collaboration N-S joueront un rôle de plus en plus grand dans l'acquisition, par les nationaux, de compétences et de savoir-faire pertinents aux fins du développement. On peut s'attendre plus particulièrement à ce que les coentreprises et les relations non gouvernementales à long terme (telles que les jumelages d'institutions) prennent de l'ampleur.

En ce qui concerne les **domaines de concentration** de la CT et des autres formes de collaboration:

- Les interventions dans le secteur public diminueront mais ne disparaîtront pas.
- Le but fondamental de la CT sera de renforcer la capacité institutionnelle à long terme plutôt que d'obtenir des

résultats concrets à court terme. Cependant, à court terme, il sera difficile dans certains pays d'éliminer les rôles opérationnels de certains étrangers, bien qu'il faudra toujours s'efforcer de préparer les nationaux à prendre les choses en main.

- Les collaborations visant à favoriser la bonne gestion des affaires publiques, le développement participatif et la démocratisation deviendront de plus en plus nombreuses.
- On assistera également à une multiplication des collaborations destinées à appuyer le pluralisme institutionnel, principalement dans le secteur des ONG, et le renforcement des capacités institutionnelles.
- Il y aura de plus en plus de collaborations visant à renforcer les capacités locales d'analyse des politiques et de gestion économique et administrative, dans tous les secteurs de l'administration publique et privée.

Aucun de ces changements de priorités sera facile à effectuer, surtout parce que les tendances mondiales énoncées ci-dessus comportent non seulement des possibilités mais aussi des dangers. L'internationalisation du marché du travail complique le développement des ressources humaines et le développement institutionnel en raison des éventuelles pertes de main-d'oeuvre au profit d'autres pays. Voilà qui souligne le fait qu'un développement durable des ressources humaines dépend dans une très grande mesure de l'obtention d'une certaine masse critique de personnel bien formé, d'une part, et de la stabilité politique et de l'équité sociale, d'autre part, pour minimiser l'exode des cerveaux et d'autres sources de pertes de ressources humaines.

Tout en reconnaissant l'importance des autres priorités en matière de développement, il n'est pas déraisonnable d'affirmer que le développement des ressources humaines (qui comprend son proche parent, le renforcement institutionnel) est la priorité des priorités car c'est celle qui «habilite» le plus. Les collaborateurs N-S ont un rôle particulier à jouer pour ce qui est d'assurer que ces transformations difficiles ont des chances de réussir.

# PARTIE B

## Les nouveaux styles et formes de collaboration nord-sud

# 3 La coopération technique: toujours critique, mais en évolution

La place centrale du développement des ressources humaines et du renforcement de la capacité institutionnelle dans le processus de développement est de nature à garantir que la présence d'experts expatriés sur place demeure décisive pour le développement des ressources humaines dans la plupart des pays du Tiers monde. Cependant, la nature et les finalités des compétences requises sont en train de se diversifier, car des domaines et des secteurs nouveaux prennent de l'importance et de nouveaux «styles de fonctionnement» sont désormais exigés des collaborateurs. Cette prolifération des rôles, imposée par la complexité et la diversité croissante du monde en voie de développement et de ses besoins, laisse supposer que les collaborations pertinentes aux fins du développement se diviseront à l'avenir en 10 grands types.

Ces 10 rôles-types ont en commun deux caractéristiques. D'abord que ce soit à dessein ou en conséquence de leur principal but, chacun offre un potentiel d'absorption de compétences pertinentes aux fins du développement par des nationaux et des institutions des pays du Sud tout en procurant des avantages professionnels ou organisationnels aux partenaires du Nord. Ensuite, tous les types de rôles nécessitent un nouveau style de fonctionnement qu'on pourrait appeler «style du partenariat». Nous examinerons les éléments constitutifs de ce style dans la partie D du présent document.

Ce chapitre et les deux chapitres qui suivent examinent les buts, l'historique et les défis particuliers de chacun des 10 nouveaux types de collaboration N-S. Certains de ces types sont plutôt anciens tandis que d'autres n'ont été considérés comme ayant un potentiel réel pour le développement que

récemment. Dans les pages qui suivent, nous traitons du plus important de ces types de collaboration qui vise explicitement le développement, soit la coopération technique. Dans le chapitre 4, nous étudierons les autres types de collaboration directe au développement, soit ceux des travailleurs des ONG, des employés des organismes multilatéraux et du personnel des missions de planification et d'évaluation de l'aide. Le chapitre 5 complétera le tableau en examinant le potentiel (souvent sous-estimé) de développement des compétences locales et les défis de trois types de collaboration ayant des rapports indirects avec le développement, soit les collaborations commerciales, le travail du personnel diplomatique et l'intervention des forces de maintien de la paix.

La figure 1, à la page suivante, présente une synthèse de ces 10 types de collaboration N-S.

## 3.1 QU'EST-CE QUE LA COOPÉRATION TECHNIQUE?

Le Comité d'aide au développement (CAD) a donné la définition suivante de la coopération technique: «Toute la gamme d'activités d'aide visant à mettre en valeur les ressources humaines en étendant le niveau des connaissances, des qualifications, du savoir-faire technique et des aptitudes productives des habitants du Tiers monde.»[28]

Depuis 40 ans, la coopération technique est le principal moyen employé pour assurer l'expansion et la modernisation des ressources humaines du Tiers monde. La coopération technique a représenté environ 30 % du total de l'aide publique au développement (APD) bilatérale en 1991. Les institutions multilatérales contribuent très fortement aux efforts de coopération technique – les programmes de l'ONU presque exclusivement et les banques de développement dans une mesure croissante – tout comme le font les organisations non gouvernementales. Le nombre de personnes participant à des projets de CT bilatérale à l'étranger a sensiblement baissé d'environ 100 000 personnes par an en 1970 à moins de 70 000

28 OCDE, Comité d'aide au développement, *op. cit.*, p. 4.

Figure 1

# Dix rôles-types de collaboration nord-sud

**Gens d'affaires**

**Agent de changement institutionnel**

**Diplomates**

**itiateur-animateur de réseaux**

**Forces de maintien de la paix**

**Conseiller en veloppement sectoriel ou en politiques**

**Employés des institutions multilatérales**

**Conseiller de projet coopération technique traditionnelle**

**Travailleurs des organisations non gouvernementales de développement**

**Personnel des missions de planification et d'évaluation de l'aide**

en 1980 avant de se stabiliser autour de 80 000 personnes au cours de la dernière décennie.[29] La plupart des projets de CT récents sont dans les domaines de l'agriculture, de l'éducation, des services sociaux et de santé et des infrastructures; une proportion croissante des ressources sont affectées à la formation en politiques du secteur public et en gestion. La majorité écrasante des projets se sont déroulés dans les institutions du secteur public des pays en voie de développement, bien que les donateurs cherchent aujourd'hui à élargir le champ d'application.

Traditionnellement, la coopération technique a revêtu deux grandes formes: la formation d'homologues des pays d'accueil par des experts expatriés et la formation d'étudiants à l'extérieur de leur pays. D'autres formes existent ou sont envisagées (dans les domaines des études de faisabilité, de la recherche scientifique et des applications, par exemple) et des variations des deux formes principales (dont des missions de consultation de courte durée) prennent forme à mesure que les besoins des pays en voie de développement évoluent. Bien que le nombre des étudiants recevant une formation à l'étranger soit plus grand que le nombre des experts expatriés (125 000 comparativement à 80 000 en 1989), le présent rapport porte exclusivement sur la formation donnée par les expatriés, car il s'agit de gens du Nord qui collaborent sur place avec des habitants des pays en voie de développement.

Au cours des années 1980, la CT s'est diversifiée encore davantage, notamment en pénétrant dans certains domaines non techniques (et politiquement sensibles) comme l'analyse et la gestion des politiques macro-économiques, la mobilisation des groupes bénéficiaires intervenants et l'aide à la création de structures démocratiques (mise sur pied de commissions des droits de la personne, réforme des forces policières et de l'armée, etc.).

L'élargissement sectoriel et thématique de la coopération technique des dernières années a été décrit en termes très concrets dans un rapport sur l'évolution des conseillers techniques du

29 OCDE, Comité d'aide au développement, *Rapport 1992: Coopération pour le développement* (OCDE, Paris, 1993), p. A-47. Selon d'autres estimations, ces effectifs seraient de 200 000 personnes.

Canada: «Dans les années 1970, l'image d'un travailleur typique de l'aide à l'étranger pouvait être celle d'un médecin la mallette noire à la main. [...] Dans les années 1980, il était devenu ingénieur de la construction. [...] À la fin de cette décennie, le travailleur typique de l'aide à l'étranger pourrait être un avocat spécialiste des droits de la personne qui rédige une nouvelle constitution – un économiste qui conseille un gouvernement [...] sur sa politique de privatisation ou un expert-conseil en marketing qui prépare une analyse stratégique des tendances mondiales en matière de prix. [...] La nouvelle vague de «travailleurs de l'aide» canadiens comprendra sans doute des avocats, des comptables, des informaticiens, des directeurs administratifs et divers autres cols blancs».[30] Les auteurs du rapport sous-estiment peut-être l'importance dans les années à venir de certains secteurs classiques comme l'infrastructure et l'agriculture, mais la citation illustre bien la diversité sectorielle croissante des efforts de coopération technique.

Les experts expatriés ont également assumé des rôles ou des fonctions très variés. Les principaux rôles, par ordre ascendant de leur contribution à l'acquisition durable de compétences par les nationaux et au renforcement institutionnel, sont les suivants :

- rôles opérationnels ou de «dotation provisoire», c'est-à-dire l'exécution de tâches par l'expatrié, ce qui n'est pas l'idéal mais parfois nécessaire parce qu'il n'existe aucun national qualifié;
- rôles de «vérification», c'est-à-dire des fonctions de contrôleur veillant à ce que les projets des donateurs satisfassent aux normes des gouvernements occidentaux;
- rôles de consultation en politiques auprès de ministères ou d'organisations privées;
- rôles de mobilisation ou de catalyse destinés à stimuler le changement organisationnel ou à faire participer les groupes bénéficiaires;

30 *Globe and Mail*, le 13 février 1993.

- rôles de formation ou de perfectionnement de compétences chez les nationaux, généralement par le biais d'une collaboration sur les lieux de travail, d'un encadrement ou d'une consultation auprès d'homologues du pays d'accueil.

Ces rôles ne sont pas mutuellement exclusifs à cent pour cent, car un expert expatrié peut très bien faire de la formation et avoir à s'acquitter de certaines responsabilités opérationnelles, par exemple.

Depuis quelques années, on s'efforce de réorienter la coopération technique de deux façons :

- en supprimant autant que possible l'exécution directe de tâches par les expatriés et en les encourageant à jouer un rôle davantage axé sur la formation, la consultation et l'animation; et
- en cherchant à aller au-delà de la formation d'un individu choisi – l'homologue – afin de renforcer les capacités de l'institution d'accueil dans son ensemble en intervenant dans plusieurs domaines prioritaires en même temps.

Ces objectifs n'ont pas toujours été atteints, mais ils sont devenus des thèmes centraux de la CT au cours de la dernière décennie.

Dans les années 1980, il a été question d'une réduction massive de la CT, compte tenu de la croissance apparente de l'offre de compétences dans les pays bénéficiaires et des problèmes posés par le modèle «expert-homologue» sur lequel la CT a habituellement été fondée (et dont nous parlerons plus loin). Il est clair, toutefois, qu'il continue à y avoir de graves pénuries de main-d'oeuvre dans de nombreux pays, surtout les pays à faible revenu. Il est également clair que les critiques du modèle «expert-homologue» sont justifiées et que ce mécanisme doit être sérieusement revu et corrigé.

Pour bien apprécier les efforts en vue d'une CT réformée, il faut d'abord définir avec précision la CT classique. Le modèle expert-homologue de la CT classique comporte par les éléments suivants:

- la présence d'un expert expatrié résidant dans un pays en voie de développement;

- l'affectation de l'expatriation pour une période prolongée (de deux à quatre ans);
- une relation de travail de personne à personne entre l'expert et l'homologue local;
- un objectif explicite de «transfert des compétences» ou, pour employer les termes que nous préférons, l'acquisition par l'homologue de compétences pertinentes aux fins du développement;
- le recours à la formation sur le tas par opposition à l'enseignement en salle de classe ou en atelier;
- une relation de travail ou de formation qui s'établit à l'intérieur d'un projet, c'est-à-dire un ensemble d'activités discontinues et limitées dans le temps orientées vers des buts définis (qui sont généralement d'exécuter une tâche et (ou) de faire de la formation);
- une concentration plus que prépondérante dans les secteurs publics des pays en voie de développement (ministères et entreprises publiques ou «parapubliques »).

Cette énumération n'exclut pas que ces caractéristiques aient connu des variantes par le passé ou qu'on n'ait pas respecté chacune d'entre elles dans la pratique – on s'est en effet souvent écarté de la formation ou du «transfert des compétences» qui était l'objet de la CT. La méthodologie de la formation sur le tas de la CT n'est pas un problème en soi, mais son application dans la pratique a attiré de nombreuses critiques de la part des pays en voie de développement et des observateurs indépendants. Le problème fondamental de la pratique de la CT réside, pourrait-on soutenir, dans le fait qu'elle dépend de la présence de conseillers qui possèdent certaines aptitudes aux relations interpersonnelles et certaines sensibilités, d'une part, et d'autre part, de la présence d'homologues qui ont certaines motivations. Or, les deux types ont été plutôt rares. Beaucoup de conseillers occidentaux ont manifesté des attitudes qui ont créé des relations du type «maître et apprenti» alors qu'il fallait viser des rapports de partenariat dans le travail et d'échange de connaissances de part et d'autre. Aussi, beaucoup d'homologues se sont montrés indifférents à l'égard du projet ou préoccupés par d'autres priorités

professionnelles ou familiales. Par conséquent, les relations ont souvent été très distantes et les parties du Nord et du Sud se sont peu comprises et ne se sont pas fait entièrement confiance.

On pourrait modifier certaines de ces caractéristiques traditionnelles sans toucher à ce qui peut être considéré comme l'essence du concept, à savoir le recours par un PVD à des experts expatriés pour aider les homologues à acquérir des compétences et des connaissances pertinentes aux fins du développement. Par exemple, une des solutions de rechange au modèle traditionnel est le «jumelage», parfois appelé «coopération institutionnelle».[31] Ce modèle remplace le mécanisme de type projet (soit une série d'activités isolées et limitées dans le temps) par une approche globale des faiblesses institutionnelles dans le cadre d'une relation à long terme entre organismes semblables du Nord et du Sud. Bien qu'une relation de jumelage entre organismes puisse inclure des relations expert-homologue classiques, la préférence est normalement donnée à une série de séjours de plus courte durée, de part et d'autre, dans le cadre d'un lien quasi-permanent entre deux institutions, qu'il s'agisse d'organismes gouvernementaux, d'organisations privées ou même d'entreprises. Le jumelage demeure une forme de coopération technique, mais une forme davantage centrée sur le renforcement institutionnel en raison de la continuité inhérente à l'association permanente des organisations. Il offre aussi un plus grand éventail d'avantages mutuels potentiels, et donc un échange dans les deux sens (par exemple, en élargissant des domaines de recherche et d'application des départements des universités du Nord).

## 3.2 QUELQUES ÉVALUATIONS DE LA CT

Récemment, les gouvernements des pays donateurs et du Tiers monde ont commencé à s'interroger sur l'efficacité de la coopération technique. Selon les estimations, la CT à l'étranger n'a réussi à assurer une formation immédiate ou, plus

31 Ministère norvégien de la Coopération au Développement (NORAD), *Strategies for Bilateral Development Cooperation. Part II: Basic Principals* (NORAD, Oslo, 1992), p. 38.

spécialement, un renforcement institutionnel à plus long terme que dans 10 à 20 % des cas.[32] Le dialogue international sur la question a trouvé son point culminant dans le document rédigé en 1991 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) intitulé *Principes relatifs aux orientations nouvelles de la coopération technique*.[33] Ce rapport constitue une reconnaissance officielle par les donateurs du problème central de l'aide technique que voici: peu de projets et de programmes de CT se sont avérés «durables» au point de pouvoir se poursuivre après le départ du personnel étranger et de l'aide extérieure.

Cinq études indépendantes sont venues corroborer ce point de vue officiel. L'étude publiée par Robert Cassen en 1986 résumait les critiques à l'endroit du modèle expert-homologue de CT:

> «Les plaintes sont bien connues: l'expert a privilégié l'exécution du travail par rapport à la formation, il était bon dans son travail mais mauvais formateur, il a eu plus d'influence que l'homologue, a empêché l'homologue de progresser dans sa carrière en restant trop longtemps et ainsi de suite; tandis que l'homologue n'a jamais été choisi ou qu'il a été choisi à une étape avancée du projet, il était trop occupé par son propre travail pour donner du temps à sa fonction d'homologue, il n'avait pas la formation voulue, a quitté le projet pour un meilleur travail, etc.»[34]

Dans l'étude qu'il a réalisée pour le compte du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), E. J. Berg ajoute que le modèle de coopération technique «expert-homologue fonctionne rarement dans la pratique comme il est censé fonctionner en théorie ... [parce que] les conditions fondamentales dans lesquelles le modèle peut fonctionner de façon relativement satisfaisante ne sont généralement pas réunies ...[c.-à-d.] la

---

32 Voir notamment Kealey, Daniel J., *L'efficacité interculturelle: Une étude des conseillers techniques canadiens à l'étranger* (ACDI, Hull, 1990).

33 OCDE, Comité d'aide au développement, op. cit.

34 Cassen, Robert, *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force* (Clarendon Press, Oxford, 1986), p. 201 et p. 197.

présence d'homologues appropriés et l'acceptation par les deux partenaires de la relation dans laquelle l'homologue double l'expatrié».[35]

En 1988, les organismes donateurs des pays scandinaves ont procédé à une évaluation commune de leur aide technique dans divers pays d'Afrique.[36] Ils ont conclu que la plupart des membres de leur personnel de CT étaient raisonnablement efficaces quand il s'agissait «de contribuer à atteindre les objectifs opérationnels des projets», mais qu'ils ne réussissaient pas à former du personnel local ou à promouvoir le renforcement institutionnel, dans la mesure où «de nombreux projets d'aide ont un effet nocif sur le renforcement institutionnel»[37]. Selon cette étude, 82 % du personnel de CT des pays scandinaves remplissaient exclusivement des fonctions de mise en oeuvre ou de contrôle des projets, comparativement aux 18 % qui aidaient réellement à l'acquisition de compétences et au renforcement des capacités institutionnelles. Des profils semblables ont été mis en évidence dans une évaluation des coopérants des ONG néerlandaises: «La plupart des coopérants (65 %) s'acquittent en premier lieu de tâches administratives [...] en pratique il y a souvent un conflit entre la réalisation des objectifs directs du projet et la réalisation d'autres objectifs tels que le renforcement institutionnel et le perfectionnement de la main-d'oeuvre.»[38]

L'ACDI a commandé une série d'études de suivi, sur plusieurs années, du rendement des conseillers techniques

35 Berg, E.J., *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa* (PNUD, New York, 1993), p.101.

36 Forss, K., Carlsen, J., Froyland, E., Sitari, T., et Vilby, K., *Evaluation of the Effectiveness of Technical Assistance Personnel* (Étude commandée par l'Agence danoise de développement international, l'Agence finlandaise de développement international, le ministère norvégien de la Coopération au développement et l'Agence suédoise de développement international) (SIDA, Stockholm, 1988).

37 *Ibid.*, p.ii.

38 Voir *Development Workers in Rural Africa* publié par le ministère de la Coopération au développement des Pays-Bas (La Haye, Pays-Bas, 1989), p. 42.

canadiens dans quelque 25 pays en voie de développement.[39] Les résultats étaient semblables à ceux de l'étude scandinave, bien que la question de l'efficacité ait été abordée sous l'angle des comportements et des attitudes chez les conseillers qui travaillaient dans des contextes interculturels (le rapport des Scandinaves était axé sur les facteurs institutionnels et organisationnels contribuant à la réussite ou à l'échec des missions des conseillers). Selon les études de l'ACDI, seulement 20 % des conseillers canadiens se sont acquittés très efficacement de la tâche de faciliter l'acquisition de compétences par les nationaux. (Par contre, seuls 15 % ont été jugés désastreux.)

Étant donné que la formation «expert-homologue» est la forme d'aide technique la plus coûteuse (environ 200 000 $ US par conseiller par année), il n'est pas surprenant, vu le nombre presque illimité de choses qui peuvent mal tourner, que beaucoup de gens se sont interrogés sur la rentabilité de la CT.

Pour présenter un tableau plus équilibré de la situation, il convient de noter que la litanie de critiques est ponctuée de quelques évaluations positives. Dans son étude de 1986, Cassen a rappelé aux milieux du développement qu'il ne fallait pas oublier les réalisations de la coopération technique au cours des quatre dernières décennies. Il fait valoir qu'une partie importante de la CT classique – celle des technologies basées sur les sciences (la météorologie, la recherche agricole qui a produit la révolution verte, etc.) était irréprochable, et contraste les réussites dans ces domaines avec «l'aide au renforcement institutionnel et à l'augmentation des capacités ... [qui] touche beaucoup de monde ... [et dont] les résultats subissent l'influence des pratiques sociales et culturelles ... [et qui ont] donc moins de chances de se

---

39 Voir Ruben, B. et Kealey, D. «Behavioural Assessment of Communication Competency and the Prediction of Cross-Cultural Adaptation», *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 3 (1979), p. 15-47; Hawes, F. et Kealey, D. «An Empirical Study of Canadian Technical Assistance, Adaptation, and Effectiveness on Overseas Assignments», *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 5 (1981), p. 239-258; Kealey, D. et Ruben, B., «Cross-Cultural Personnel Selection: Criteria, Issues, Methods», dans Ladis, D. et Brislin, R., (dir.), *Handbook of Cross-Cultural Training: Vol. 1: Issues in Theory and Design* (Pergamon Press, New York, 1983) et Kealey, Daniel J. , *L'efficacité interculturelle* (1990), *op. cit.*

solder par des réussites non équivoques».[40] Mais, même dans ce cas, ajoute-t-il, «les réalisations de la CT ne doivent pas être oubliées par excès de zèle critique».[41]

Cassen soutient que, grâce à la coopération technique, on a assisté à «un renforcement de grande ampleur des capacités institutionnelles et humaines dans le Tiers monde».[42] Le CAD est d'accord, puisqu'il écrit dans ses Principes que la CT «a eu des effets extrêmement salutaires, dont la formation d'un très grand nombre de nationaux [...] et le renforcement de maintes institutions».[43] Ces déclarations devraient nous rappeler que les réalisations de la CT, du point de vue du nombre de travailleurs formés, ont été considérables et que, même si les efforts déployés pour créer des institutions durables ont donné des résultats décevants, la coopération technique n'est peut-être pas entièrement en faute. Par exemple, si les gains qui ont été accomplis dans la formation de nationaux des pays du Tiers monde n'ont pas toujours été maintenus, cela est dû à de nombreuses raisons, dont certaines sont à mettre sur le compte des faiblesses des formes et de la conception de la CT, alors que d'autres sont tout à fait étrangères à la CT. Il se peut aussi qu'il soit possible de réformer la CT en changeant certaines des caractéristiques de la CT classique décrite ci-dessus, sans abandonner ses caractéristiques les plus utiles.

## 3.3 LES BESOINS PRÉSENTS ET FUTURS DE COOPÉRATION TECHNIQUE

Les auteurs de l'évaluation scandinave de 1988 n'étaient pas seuls à recommander «une diminution sensible des effectifs d'aide à l'étranger»[44], car «au cours des années 1970 et 1980, le nombre de personnes formées, même dans les pays à faible revenu, a augmenté sous l'effet combiné de la formation reçue à l'étranger

40 Cassen, R., *op. cit.*, p.181 et 184.

41 *Ibid.*, p. 184.

42 *Ibid.*, p. 183.

43 OCDE, Comité d'aide au développement, *op. cit.*, p. 5.

44 Forss, K. et coll., *op. cit.*, p. 11.

et du développement des universités et des collèges techniques locaux».[45] Par exemple, la part mondiale de diplômés de collège dans les pays en voie de développement a fait un bond de 23 % en 1970 à 49 % en 1980.[46]

Entre-temps, il est devenu évident qu'il existe encore toute une série de besoins réels de coopération technique dans le monde en voie de développement. Il est vrai que l'offre d'une main-d'oeuvre adaptée a augmenté dans les pays à faible revenu au milieu des années 1980, mais le progrès demeure fragile et a même été annulé dans certains pays. Par conséquent, une diminution de la CT et des autres efforts du même ordre serait à déconseiller.

Il y a d'abord des différences régionales et nationales dont il faut tenir compte. Les tendances positives au niveau de l'offre de main-d'oeuvre locale se manifestent surtout en Asie de l'Est et dans certains pays d'Amérique latine; il est probable que les effectifs de CT diminueront dans ces régions et que la CT visera à satisfaire des besoins précis. De plus en plus, les besoins de ces pays plus prospères seront satisfaits par d'autres formes de collaboration N-S, notamment par des relations avec les entreprises et les ONG.

Par contre, la situation en Afrique et dans d'autres régions à faible revenu de l'Asie du Sud et des Amériques laisse supposer que la CT demeure nécessaire et le demeurera encore pour un temps. Plus précisément, les besoins de renforcement des capacités institutionnelles et les besoins dans certains domaines où il faut des compétences plus poussées ne peuvent être satisfaits qu'avec l'aide d'expatriés, bien qu'il faille souhaiter qu'une telle aide soit organisée de façon plus adéquate qu'elle l'était dans le modèle «expert-homologue» de la CT classique. Dans des situations de bouleversement ou de sous-développement chronique, par exemple, on peut même avoir besoin de projets de dotation provisoire ou d'assistance technique de type opérationnel, qui sont des formes de CT qu'on préférerait éviter en temps normal.

---

45 Morgan, Peter et Baser, Heather. *Making Technical Cooperation More Effective*. (ACDI, Hull, 1992), p. 11.

46 Johnson, William, B., *op. cit.*, p. 121.

On peut illustrer la persistance des besoins de CT dans de nombreux pays à faible revenu à l'aide de trois exemples. Tout d'abord, les exodes de cerveaux massifs provoqués par des conflits civils ou l'expansion des attentes pourraient très bien devenir plus probables en cette ère de la mondialisation. Un organisme de l'ONU, citant l'exemple de l'Afrique qui a vu émigrer pas moins d'un tiers de ses travailleurs les plus qualifiés au cours des années 1980[47] estime que des problèmes de ce genre pourraient entraîner de graves pertes de personnel clé.

Deuxièmement, dans certains pays, il existe peut-être une main-d'oeuvre locale suffisante pour combler les postes au sein de l'appareil d'État, mais non pour répondre à la fois aux besoins des organismes gouvernementaux et d'un secteur privé en pleine croissance, qui a souvent su attirer les fonctionnaires qualifiés en leur offrant des salaires plus élevés et de plus grandes possibilités d'expression de leur créativité.[48] Il continue donc à exister un réel problème d'offre que la CT des expatriés et les autres formes de collaboration peuvent aider à atténuer.

Le troisième exemple concerne les effets dévastateurs probables de l'épidémie du sida sur la main-d'oeuvre qualifiée en Afrique et dans certains pays d'Asie et d'Amérique latine. Selon les estimations de l'Organisation mondiale de la Santé, il y aura environ 30 millions de sidéens dans le Tiers monde d'ici l'an 2000.[49] Déjà 10 % de la population africaine est atteinte du virus. Qui pis est, du point de vue du développement des ressources humaines, cette maladie sévit chez les jeunes à l'âge le plus productif et frappe de façon disproportionnée les classes moyenne et supérieure.[50] Si les prédictions se vérifient, les besoins de ces régions en matière de CT ne risquent pas de diminuer de sitôt.

Ces exemples montrent clairement que même si c'est avec les meilleures intentions qu'on veut réduire la dépendance et

47 Fonds des Nations Unies pour la population, *L'État de la population mondiale* (ONU, New York, 1993).

48 Cohen, John M., «Foreign Advisors and Capacity Building: The Case of Kenya», *Public Administration and Development*, vol. 12, 1992, p. 500.

49 Jebb, Fiona, «Economies Laid Waste», *World Link*, novembre-décembre 1992, p. 21.

50 Kennedy, Paul, *op. cit.*, p. 29.

promouvoir le renforcement institutionnel durable, du moins dans les pays à faible revenu, il est prématuré d'affirmer que ces pays n'ont tout simplement plus besoin de CT. Une évaluation réaliste de la situation doit conclure, comme l'ont fait les auteurs des Principes du CAD, que «les besoins en matière de coopération technique n'en demeurent pas moins très importants dans un grand nombre de pays en voie de développement qui souffrent encore d'un manque cruel de personnes compétentes et d'institutions efficaces.[51] Ces considérations ne nient aucunement qu'il soit nécessaire de réformer la CT, notamment en la réorientant plus clairement dans le sens du renforcement des capacités institutionnelles. Mais la fragilité des progrès réalisés à ce jour dans le domaine de la formation de la main-d'oeuvre de nombreux pays semble indiquer que la masse critique de personnel formé nécessaire au développement durable des institutions n'a pas encore été atteinte.

Ce qui justifie un certain optimisme dans les pays à faible revenu, c'est qu'il existe aujourd'hui des possibilités de s'écarter de la CT axée sur les projets isolés et de s'orienter vers une CT plus propice au renforcement des institutions, de faire jouer à la CT de nouveaux rôles en appui à la réforme des modes d'administration et au pluralisme institutionnel et de compléter la CT avec de nouvelles formes de collaboration N-S, en particulier dans le secteur privé maintenant plus dynamique.

## 3.4 QUELQUES JALONS POUR UNE CT RÉFORMÉE

Voici les jalons de la définition d'une CT réformée qui s'applique également pour l'essentiel aux autres types de collaboration N-S:

- Vu les progrès importants (mais loin d'être définitifs) sur le plan du perfectionnement de la main-d'oeuvre par la plupart des PVD, les missions des expatriés devraient normalement être de plus courte durée que par le passé. Par exemple, le jumelage d'institutions à vocation semblable du Nord et du Sud assurerait une continuité dans le partenariat et

51 OCDE, Comité d'aide au développement, *op. cit.*, p. 5

permettrait d'atténuer la traditionnelle domination des étrangers en écourtant les séjours des expatriés dans les pays d'accueil.

- La relation directe «expert-homologue» dans le cadre d'un projet isolé devrait être remplacée partout où la chose est possible par l'approche de l'«agent de changement» selon laquelle les expatriés sont placés en relation avec l'institution dans son ensemble (ou avec un groupe d'institutions) et cherchent à faciliter l'acquisition de compétences par plusieurs partenaires plutôt qu'un seul, favorisant ainsi le renforcement des capacités des organisations (et non plus seulement des individus).
- L'approche traditionnelle de la formation de type «maître-apprenti» doit être modifiée de manière à favoriser des relations de «partenariat» entre égaux dans lesquelles l'expatrié est davantage celui qui conseille que celui qui fait.

Tous ces thèmes ont en commun une volonté d'accroître les capacités des pays et des institutions en quantité et en qualité. L'ancienne approche du «transfert des compétences» était trop restrictive; elle n'était pas mauvaise, mais elle serait meilleure si elle était reformulée pour renforcer les capacités d'action autonome d'institutions ou de secteurs entiers et pas seulement de personnes isolées. La notion de développement des capacités peut ainsi très utilement servir à la définition et à la planification des programmes et des projets.

## 3.5 DE NOUVELLES FORMES DE COOPÉRATION TECHNIQUE

Grâce aux réformes en cours de la CT et à l'évolution des besoins en matière de ressources humaines et de développement institutionnel des pays en voie de développement, on peut prévoir qu'il y aura à l'avenir quatre types de conseillers techniques différents. Les trois premiers – l'agent de changement institutionnel, l'initiateur - animateur de réseaux et le conseiller en développement sectoriel ou en politiques – sont tous relativement nouveaux. Le quatrième type est celui des conseillers qui font de la CT traditionnelle centrée sur un projet, car celle-ci

risque, malgré ses imperfections, de demeurer nécessaire dans certaines circonstances.

Comme on le sait, le modèle «expert-homologue» de la CT classique présentait trois grandes caractéristiques: elle était fondé sur une relation de «doublure» ou d'apprentissage en milieu de travail entre un «expert» et un «apprenant du pays d'accueil»; cette relation s'inscrivait dans un projet bien délimité à l'intérieur d'une organisation donnée; et la relation était une relation de personne à personne. Nous avons indiqué plus tôt que ce modèle s'était avéré insuffisant pour assurer le développement institutionnel local. Plus particulièrement, la portée du projet et la dimension interpersonnelle permettaient tout au plus d'accroître les capacités dans un secteur isolé d'une seule institution et la connotation d'un rapport de supérieur à inférieur véhiculée par la relation tendait à provoquer des malentendus ou la prise en charge par l'expert étranger dont on aurait plutôt souhaité qu'il donne des conseils et favorise l'acquisition de compétences chez son homologue. Cette dernière lacune a été associée à une incapacité générale à amener un réel partenariat dans lequel la réciprocité de l'apprentissage renforce l'apprentissage de l'homologue. Bien que ce modèle traditionnel continuera d'exister, il sera de plus en plus remplacé par les deux modèles jugés plus aptes à favoriser le renforcement des capacités institutionnelles.

**L'agent de changement institutionnel**

Ce nouveau style d'intervention cherche à centrer tous les efforts sur le renforcement institutionnel. Pour l'expatrié, cela implique un abandon de la relation de personne à personne entre expatrié et homologue au profit d'une relation avec des interlocuteurs multiples qu'on pourrait appeler une relation (plurale) «d'expert à partenaires». Dans ce cas, le conseiller s'occupe simultanément de plusieurs dimensions de l'institution d'accueil dans le but de faire propager le changement et les capacités de résolution de problèmes le plus largement possible. Le conseiller pourrait continuer à avoir une spécialité (ex.: l'élaboration de politiques macro-économiques) et à être une personne contact clé, mais son rôle serait aussi de travailler à

rendre les gens réceptifs à l'égard de sa spécialité et à tisser des liens d'entraide et des voies de suivi ailleurs dans l'organisation.

Comme le déclarait en 1992 l'énoncé de politique suédoise en matière de coopération technique: «L'accent n'est pas mis sur une seule personne, mais sur un réseau de contacts identifiés entourant chaque coopérant [... qui] devrait contribuer à faire démarrer un processus de changement et à créer un climat favorable à l'apprentissage et au règlement des problèmes. [...] Le but doit être d'accroître les compétences des organisations et des individus.»[52]

Le rôle d'agent de changement institutionnel peut trouver des applications dans les secteurs public et les ONG de même que dans les affectations à court ou à long terme. Ce rôle est moins précisément défini que l'ancien modèle «expert-homologue» et exige que l'expatrié – agent de changement possède non seulement des compétences techniques et interculturelles et être familier avec le pays ou la culture, mais sans doute qu'il se soit familiarisé avec des domaines relativement nouveaux tels que le comportement et la structuration des organisations, l'analyse institutionnelle et la théorie des communications.

**L'initiateur-animateur de réseaux**

Le deuxième modèle qui illustre l'évolution des rôles des conseillers techniques est celui de l'«animateur de réseaux» dont la fonction est de faciliter la création de réseaux d'institutions du secteur non gouvernemental et du secteur public afin d'assurer la poursuite de certains objectifs de développement. Dans ce modèle, l'expatrié entretient des relations multiples, et ceci avec un groupe d'institutions plutôt qu'une seule. Il est souvent arrivé par le passé, même lorsque ses capacités avaient été renforcées, que le potentiel d'action efficace d'une institution dans le sens du développement ne pouvait se réaliser parce que ses efforts ne tenaient pas compte des institutions complémentaires et des groupes concernés à l'extérieur de l'institution elle-même. Le modèle de l'initiateur-animateur de réseaux voit le développement

52 Agence suédoise de développement international, *Development is People* (SIDA, Stockholm, 1992), p. 69.

des ressources humaines comme une démarche d'apprentissage et de coopération (ou d'accommodement) entre tous les intervenants d'un domaine donné.

Le projet allemand de protection des ressources forestières au Costa Rica est un bon exemple de ce rôle. Le conseiller allemand participe non seulement aux interventions directes du ministère dont il relève mais aussi à la promotion de la coopération et à la négociation d'ententes entre les principaux groupes concernés aux intérêts contradictoires voire divergents, dont les agriculteurs qui ont besoin de bois pour survivre, les sociétés forestières, les autochtones qui habitent les forêts, les consommateurs des villes, les groupes écologiques et les autorités politiques. L'objectif est de faire naître un réseau de coopération qui renforce les capacités de tous les groupes participants et de leur permettre de coordonner leurs activités en vue d'un développement politiquement et écologiquement durable.

Le conseiller technique agit comme agent de changement en aidant à mettre sur pied et à dynamiser des réseaux de ce genre dans les secteurs public, privé et bénévole. Il cesse d'«être un expert sectoriel pour devenir un initiateur, un facilitateur, un animateur», grâce à ses «compétences en gestion de réseaux, en communication inter-organisationnelle et en gestion d'interfaces».[53] Dans un projet allemand analogue, «les conseillers [étrangers] se voient uniquement comme des facilitateurs. [...] Ils font les contacts et encouragent la compréhension mutuelle et la coopération entre les agriculteurs et les autorités, les producteurs et les commerçants, les protecteurs de l'environnement, les scientifiques et les politiciens».[54]

Ce modèle est donc très ambitieux et exige beaucoup plus du conseiller étranger que la CT traditionnelle. Le statut d'étranger neutre dont jouit le conseiller rend son travail de catalyse de la formation des réseaux plus facile, mais les attentes sont grandes: l'expatrié doit maîtriser tout un éventail de connaissances

53 Eylers, H. et Sulzer, R., *Institutional Pluralism: Focus of German Technical Cooperation* (GTZ, Eschborn, 1992).

54 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Development Cooperation: Innovative, Practice Oriented, Experienced in Partnership* (GTZ, Eschborn, 1992), p. 9.

techniques, être capable d'évaluer les réalités socio-culturelles dans les secteurs tant modernes que traditionnels de la société d'accueil et d'agir en conséquence et savoir amener des groupes aux intérêts divergents à collaborer les uns avec les autres. Pour préparer ces initiateurs-animateurs de réseaux à leur séjour à l'étranger, il faudrait sans doute des sessions de formation pré-départ qui traitent de sujets qu'on n'abordait pas par le passé, dont l'analyse sociologique, la prospection environnementale, la théorie de la négociation, les techniques de formation de réseaux et les stratégies de résolution de conflit.

**Le conseiller en développement sectoriel ou en politiques**

La tendance à privilégier l'assistance à l'augmentation des capacités des gouvernements des pays en voie de développement en matière d'analyse macro-économique et sectorielle et de gestion des politiques crée une demande pour des conseillers spécialisés dans ces domaines. Ces conseillers doivent posséder des compétences spécialisées et avoir une formation universitaire plus poussée que la moyenne. Les séjours devraient normalement être de courte durée, car la mission serait de conseiller des nationaux bien qualifiés qui ont la responsabilité première de l'élaboration des politiques de leurs gouvernements. Les missions étant plus brèves et laissant peu de temps pour l'acculturation et la familiarisation, ces conseillers ont sans doute encore plus besoin que les autres d'acquérir des compétences interculturelles et des connaissances sur leur pays d'accueil avant de partir.

**Le conseiller de projet de coopération technique traditionnelle**

Souvent critiqué, le modèle traditionnel de la coopération technique n'en continuera pas moins d'exister encore un temps dans de nombreux pays où les conditions d'efficacité des nouveaux rôles de la CT ne sont pas encore réunies. Là où le modèle de «l'expert qui travaille avec un homologue dans le cadre d'un projet» persiste, on peut en améliorer la pratique en "établissant un véritable partenariat dont les partenaires seront considérés comme des égaux dont les fonctions respectives sont clairement définies [...] et dans lequel l'expatrié communique ses

connaissances techniques tout en apprenant de ses homologues au sujet du cadre culturel, politique et social dans lequel ils travaillent.[55]

55 OCDE. Comité d'aide au développement, *op. cit.*, p.16.

# 4 Les autres types de collaboration qui contribuent directement au développement

Les trois autres types de collaboration N-S qui contribuent directement ou intentionnellement au développement représentent des contributions importantes à l'acquisition de compétences par le personnel local et au développement institutionnel qui sont souvent éclipsées par la coopération technique de gouvernement à gouvernement. Ces contributions sont le fait des travailleurs des organisations non gouvernementales de développement (ONG), des employés des institutions multilatérales et des missions de planification et d'examen de l'aide.

## 4.1 LES TRAVAILLEURS DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DE DÉVELOPPEMENT (ONG)

Les pays du Nord compte plus de 2 000 ONG qui oeuvrent dans les PVD et il en existe probablement de 6 000 à 8 000 de taille moyenne dans les pays du Sud.[56] Les ONG des pays du Nord organisent des collectes de fonds dans le grand public et envoient un grand nombre de travailleurs et de conseillers dans les pays en voie de développement. On n'en connaît pas le chiffre exact mais, pour ce qui est du Canada, on dénombrait en 1989 quelque 1 250 volontaires d'ONG canadiens en mission à court ou à long terme dans le Tiers monde. Les fonctions remplies par ces expatriés sont souvent très semblables à celles de la CT de gouvernement à gouvernement, si bien que l'exécution de nombreux projets bilatéraux est confiée à des ONG. La principale

56 Thérien, Jean-Philippe, «Non-governmental Organizations and International Development Assistance», *Canadian Journal of Development Studies*, vol. XII, n° 2, 1991, p. 267.

différence réside sans doute dans le fait que les ONG se spécialisent davantage dans le travail rural et communautaire.

Depuis quelques années, on insiste plus chez les ONG sur le renforcement des capacités de gestion ou des capacités techniques des ONG des pays d'accueil et moins sur la prestation de services et l'administration directe de projets. Les ONG des pays du Nord entretiennent fréquemment des relations suivies avec des institutions des pays du Sud sous forme de jumelages ou d'autres arrangements semblables. Les jumelages, qui se sont révélés être un des moyens les plus efficaces de renforcement des capacités des institutions d'accueil, sont largement repris aujourd'hui dans le secteur gouvernemental.

Fort disparate du point de vue des orientations et des ambitions qui les animent, le groupe des ONG du Nord comprend:

- des organisations de secours d'urgence et humanitaires (surtout rattachées aux Églises);
- des ONG qui se consacrent plus directement au développement et dont les projets et les collaborations visent à accroître les capacités de production et améliorer les indices de santé et d'éducation dans les villages et les quartiers (certaines de ces ONG se vouent exclusivement au développement, tandis que d'autres – universités, coopératives, syndicats, etc. – ont une vocation plus large);
- des ONG intervenant dans des domaines tels que les droits de la personne et la protection de l'environnement;
- des ONG d'information au public et de défense de diverses causes liées au développement, qui cherchent à sensibiliser les populations des pays du Nord mais sont souvent en contact avec leurs collègues du Sud.

Dans le Sud, il existe tout un éventail d'ONG de bienfaisance et d'entraide; les deux types s'occupent de projets et poursuivent souvent des objectifs plus «radicaux» d'organisation communautaire et de responsabilisation politique.

Les volontaires expatriés exécutent des travaux très variés. Il suffit, pour s'en convaincre, de glaner quelques exemples dans un rapport annuel récent de l'Agence canadienne de développement international: formation de gestionnaires d'ONG du Sud, forma-

tion d'enseignants, jumelage de l'Association canadienne d'économie familiale et de vis-à-vis en Gambie pour améliorer les aptitudes au travail d'entretien domestique des jeunes décrocheurs, programmes de recherche sur le sida menés conjointement par des universités canadiennes et kenyanes, aide de cadres canadiens à la retraite aux entreprises locales, accord entre la Fédération canadienne des doyens des facultés d'études commerciales et d'administration et l'association correspondante en Afrique australe.[57]

Aujourd'hui, les budgets (totalisant quelque 6 milliards de dollars) des ONG de secours humanitaires et de développement du Nord sont constitués dans une proportion de 30 à 40 % de subventions de contrepartie. Les ONG servent de plus en plus fréquemment de voie d'acheminement de l'aide bilatérale et multilatérale. Les organismes d'aide des gouvernements on tendance à vouloir que les priorités de l'aide publique et les actions des ONG subventionnées correspondent le plus étroitement possible, mais la question suscite des réticences chez ces dernières, car elles tiennent beaucoup à leur indépendance politique. En même temps, la consultation conduit souvent à des arrangements mutuellement acceptables et même à de véritables partenariats gouvernement-ONG.

Certaines tâches du développement ne peuvent, bien entendu, être accomplies par des ONG (ex.: la réforme des politiques macro-économiques et les grands travaux d'infrastructure), mais les avantages pour le développement de l'aide acheminée par les ONG sont nombreux et impressionnants. La liste comprend les coûts moins élevés du bénévolat, les capacités de réaction rapide et novatrice des organisations non bureaucratiques, les motifs habituellement plus désintéressés des travailleurs des ONG, l'insistance sur l'aide directe et indirecte aux nécessiteux, l'importance attachée aux actions locales destinées à améliorer les conditions de vie des villages et des quartiers, la préférence accordée aux technologies et aux styles de gestion adaptés aux besoins locaux, la libération de forces

57 Agence canadienne de développement international. *Rapport annuel 1989-1990* (Hull, Approvisionnements et Services Canada, 1990), p. 55-59

créatrices grâce à la responsabilisation des défavorisés et la naissance d'un éventail d'institutions s'étendant de l'organisation d'entraide locale au mouvement de masse qui contribuent chacune à sa façon au développement.

On a fait remarquer que la réalité des interventions des ONG reste souvent en deçà de tels scénarios idéaux. Elles ne rejoignent ou ne représentent pas toujours les segments les plus pauvres de la société d'accueil, et elles n'aident pas de façon égale les deux sexes, puisqu'il est souvent plus facile pour les couches plus nanties de la société de tirer parti de l'aide.[58] Les compétences et les méthodes de leurs gestionnaires laissent souvent à désirer. Aussi, la petite taille de beaucoup d'ONG impose parfois des limites à leur rôle d'agent de changement et de novateur.[59] Il a d'ailleurs été dit que les relations entre les ONG du Nord et du Sud ont souvent été marquées par la même tendance qu'on a constaté dans la coopération technique, celle de la domination de l'ONG du Nord, qui dispose de budgets plus importants et de connaissances plus poussées en gestion ou en développement sectoriel.[60] Le relatif désintéressement n'est pas nécessairement un gage de sensibilité interculturelle et d'un esprit de collaboration égalitaire.

Nous devons à Charles Elliott une analyse particulièrement perspicace des rouages des collaborations entre ONG du Nord et du Sud.[61] Il conclut en premier lieu que les perspectives et la situation des ONG du Nord et du Sud sont souvent très différentes: les partenaires du Nord veulent normalement «des projets clairs et limités dans le temps qu'on peut 'vendre' à des groupes d'appui dans leur pays qui veulent avoir la satisfaction de voir [...] des terres irriguées [...] des cliniques de soins de santé

58 Thérien, Jean-Philippe, *op. cit.*, p. 276.

59 Bebbington, Anthony et Farrington, John, «Governments, NGOs, and Agricultural Development: Perspectives on Changing Inter-Organizational Relationships», *Journal of Development Studies*, janvier 1993, p. 207.

60 Thérien, Jean-Philippe, *op. cit.*, p. 275.

61 Elliott, Charles, «Some Aspects of Relations between the North and South in the NGO Sector», *World Development*, vol. 15 (Supplément), 1987.

primaires»,[62] alors que les partenaires du Sud et les agents des ONG du Nord qui se trouvent sur le terrain font face à des obstacles de nature essentiellement politique tels que des expulsions d'agriculteurs pauvres ou l'hostilité du gouvernement (même des gouvernements assez démocratiques peuvent être méfiants à l'égard des ONG et privilégier les intérêts des villes par rapport à ceux de la campagne). Elliott soutient que les ONG du Nord sont portés à voir le développement comme autant de projets à mettre en oeuvre, alors que les ONG du Sud y voient un processus qui leur permet d'accroître leurs responsabilités ou leur poids politique. Celles-ci sont par la force des choses plus radicales que leurs partenaires du Nord, qui sont souvent gênés, comme le sont les organismes d'aide publique des pays du Nord, par de telles considérations politiques. Le partenariat signifie que l'ONG du Nord doit mieux comprendre la situation politique de ses partenaires du Sud, sans pour autant s'incliner devant la définition de la situation proposée par les gens du Sud.

Pour Elliott, certains problèmes de communication sont inhérents à ces formes de collaboration: «Il est peu probable idéologiquement et sociologiquement que [...] le donateur du Nord [ONG], l'ONG locale et le groupe client [...] aient le même discours [...] Il est donc particulièrement important que le donateur sache interpréter et «écouter» le groupe client [...] C'est pour cette raison que certaines des meilleures ONG [...] mettent beaucoup de temps et d'efforts à former une relation conforme aux voeux de la collectivité qu'elle cherche à aider»[63] Établir de véritables partenariats demeure un défi; ce n'est qu'en dialoguant et en cherchant à comprendre qu'on peut espérer coopérer par delà les différences culturelles.

Selon Elliott, «les faiblesses du personnel [des niveaux intermédiaire et supérieur] est le facteur qui limite le plus l'efficacité des ONG locales».[64] Il existe donc un grand besoin de renforcement des capacités institutionnelles des ONG du Sud que les ONG du Nord peuvent aider à combler. Cependant, par le

62 *Ibid.*, p. 58.

63 *Ibid.*, p. 66.

64 *Ibid.*, p. 61.

passé, les ONG du Nord ont généralement adopté la formule courante consistant à «détacher du personnel [volontaire] dans l'institution concernée à l'étranger, de manière à transférer la maîtrise de telle ou telle technologie qui peut s'avérer inadéquate sur le plan culturel ou social».[65] Sans nier que des travailleurs expatriés soient requis, et préférant dans l'ensemble que les PVD recourent à ces derniers au lieu d'envoyer à l'étranger des étudiants qui s'occidentalisent ou qui, une fois revenus, sont rapidement employés par leur gouvernement national ou par des entreprises dans leur pays, Elliott pense que les volontaires expatriés devraient recevoir une bien meilleure formation. Leur tâche est, en soi, difficile, parce que «l'organisme qui les envoie, ainsi que les volontaires et l'organisme qui les reçoivent doivent remplir des conditions rigoureuses pour que le volontaire soit capable de jouer le genre de rôle catalytique que ce modèle suppose.»[66]

Comme c'est le cas pour la coopération technique de gouvernement à gouvernement, le rôle d'organisme de changement à l'étranger des ONG est plus exigeant que par le passé. Et encore une fois, pour avoir des chances de réussir, il faut des expatriés bien sélectionnés et bien préparés.

## 4.2 LES EMPLOYÉS DES INSTITUTIONS MULTILATÉRALES

Les institutions multilatérales mondiales font partie pour la plupart du système des Nations Unies, qui comprend l'Assemblée générale et le Secrétariat, les programmes de l'ONU (PNUD, UNICEF, etc.), les organismes spécialisés (FAO, OIT, UNESCO, OMS ... ) et les institutions issues des Accords de Bretton Woods (FMI, BIRD, Banque mondiale). Ces organismes emploient collectivement environ 50 000 personnes, dont 20 000 sont des professionnels ou des cadres supérieurs.[67] Les organisations multilatérales emploient des milliers de ressortissants des pays du

65 *Ibid.*, p. 61.

66 *Ibid.*, p. 61.

67 Slater, Terry, «UN Personnel Policies Support World Body's Unique Organizational Values», *Public Personnel Management*, automne 1992, p. 384.

Nord et du Sud dans des domaines tels que l'administration générale, la recherche sur des questions économiques, sectorielles ou techniques, l'élaboration des politiques et la consultation auprès des gouvernements et des organes législatifs de l'ONU, la consultation technique dans le cadre de projets de développement dans le monde entier, les secours humanitaires et la diplomatie politique et économique de haut niveau. (Cette section porte sur les employés permanents de ces organisations plutôt que sur les expatriés employés par les organismes multilatéraux à titre de contractuels de projets de développement, qui sont plutôt assimilables au personnel de la coopération technique.) Ce système multilatéral, dont la plupart des programmes sont d'une manière ou d'une autre consacrés aux besoins des pays en voie de développement, peut beaucoup aider les citoyens de ces pays à acquérir des compétences et de l'expérience qui concourent au développement, que ce soit chez eux en tant que participants à des programmes de l'ONU ou au sein des organisations internationales lorsqu'ils y sont envoyés en service détaché par leur propre fonction publique.

Grâce à la politique unique de dotation en personnel de l'ONU qui fait de la «répartition géographique» un des principaux critères d'embauche, son personnel est plus représentatif des pays du monde que s'il était recruté uniquement en fonction des qualifications techniques. Cependant, l'équilibre dans les décisions d'embauche entre les critères d'ordre technique et les critères politiques ou géographiques subit diverses influences, depuis le contingentement national ouvert aux secrétariats jusqu'aux pondérations de plus en plus favorables aux critères techniques dans les programmes de l'ONU comme à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international.

L'ONU et ses organismes constituent, par conséquent, un type unique de collaboration N-S pertinente aux fins du développement. D'abord, le système onusien est une école indispensable pour les administrateurs et les professionnels des PVD, et surtout des pays les plus pauvres où les possibilités d'acquisition des compétences de haut niveau sont plus limitées. Par exemple, il existe au PNUD un processus de perfectionnement en gestion qui combine des travaux

d'élaboration de politiques au siège social à New York à des affectations régulières sur le terrain un peu partout dans le monde.[68] Des professionnels du Tiers monde acquièrent assez couramment une expérience en gestion au sein d'organisations internationales pour ensuite retourner travailler à la fonction publique ou au secteur privé de leur pays. En Afrique, au cours des dernières années, «c'est une pratique de plus en plus courante que de placer les cadres africains formés à l'Ouest dans des postes clés au sein des gouvernements nationaux. Le premier ministre de la Côte-d'Ivoire [...], par exemple, a travaillé pour le FMI [...] avant d'occuper un poste dans son propre pays [...]».[69] Deuxièmement, ces organisations sont elles-mêmes en quelque sorte des laboratoires de compréhension, de communication et de coopération multiculturelles et multilingues. Leur caractère polyglotte est une source de faiblesses au niveau de l'administration et de la composition du personnel, mais le fait qu'elles sont capables de fonctionner témoigne à la fois de l'importance symbolique et de la viabilité pratique de tels «lieux de rencontre» dans un monde divisé. Il ne faut pas s'attendre à une efficacité parfaite de la part d'organisations dont la mission consiste, en partie, à donner à des ressortissants des pays du Tiers monde de l'expérience en élaboration et administration de politiques.

On peut se demander si les employés des institutions multilatérales peuvent être considérés comme des «collaborateurs Nord-Sud qui contribuent effectivement et sur place au développement» vu que ces grandes organisations sont situées à New York, à Washington et à Genève. Le caractère singulier du lieu de travail interculturel qu'est l'ONU nous autorise à assouplir l'élément «sur place» de notre définition, mais en réalité il n'est pas nécessaire de l'assouplir beaucoup, car dans les faits, près de la moitié des employés de l'ONU travaillent dans des pays en voie de développement, surtout dans des bureaux régionaux ou dans les projets de développement à titre de conseillers

68 Hoberman, Solomon, «Organizational Variables and Management Development», *Public Personnel Management*, été 1990, p. 139.

69 *Time*, 7 septembre 1992, p. 32.

techniques, d'agents d'aide humanitaire ou dans d'autres postes du genre. Maintenant que la guerre froide est terminée et que les différends Nord-Sud se dépolitisent, il est permis de penser que le personnel de terrain travaillant au bénéfice direct des populations des États membres prendra plus d'importance encore par rapport aux rhétoriciens et aux bureaucrates des grands sièges.

Il est probable que l'appareil onusien de même que les programmes de développement et les programmes connexes de l'ONU prendront une expansion à la mesure du caractère mondial de tant de problèmes de la planète. Comme l'écrivait un ancien secrétaire général adjoint de l'ONU: «La notion de souveraineté nationale, qu'on considérait en 1945 comme le fondement de [...] la Charte de l'ONU, est minée de toute part. La technologie et toutes sortes d'autres forces – pollution de l'environnement, sida, drogue, idées, communication, migrations, argent, pour n'en nommer que quelques-unes – font peu de cas des frontières nationales [...] Nous avons commencé à imaginer un monde où les frontières tracées sur la carte ne suffisent plus pour définir ou circonscrire les problèmes auxquels nous aurons à faire face. [...] La tâche de l'ONU consiste à régler des problèmes mondiaux [...] qu'aucun gouvernement particulier ne peut régler par lui-même.»[70] Au moment où nous écrivons, en 1994, la possibilité d'obtenir un financement plus substantiel pour les institutions multilatérales peut sembler plutôt mince, dans l'immédiat, compte tenu des compressions budgétaires omniprésentes; toujours est-il que la nature de ces problèmes est telle qu'on ne pourra tarder indéfiniment à y trouver des solutions. Puisque la guerre froide est chose du passé, que les relations Nord-Sud des années 1990 sont de plus en plus marquées du sceau du pragmatisme et qu'on peut espérer un système onusien réformé et mieux coordonné, il est tout à fait vraisemblable que l'ONU puisse à moyen terme «cesser d'être l'arbitre passif des désaccords idéologiques et commencer à relever activement les défis urgents du maintien de la paix, des actions humanitaires, du développement social et des

70 Urquhart, Brian, «The United Nations in 1992: Problems and Opportunities», *International Affairs*, vol. 68, no 2, 1992, p. 313-317.

droits de la personne».[71] On peut donc s'attendre à ce que l'emploi dans les organisations multilatérales sera un des domaines de croissance du monde des collaborations N-S.

## 4.3 LE PERSONNEL DES MISSIONS DE PLANIFICATION ET D'ÉVALUATION DE L'AIDE

Comme les missions de planification et d'évaluation de l'aide ne nécessitent pas que des expatriés résident à l'étranger, on oublie souvent que ce sont des formes de collaboration N-S qui peuvent servir à l'acquisition de compétences et au renforcement organisationnel des institutions du Nord comme du Sud. C'est le cas, par exemple, des missions de planification et d'évaluation accomplies par les organismes d'aide et les ONG. Les observateurs reconnaissent tous que les résultats décevants de la CT et de l'aide en général s'explique par une planification insuffisante et peu sensible à la culture locale, une mauvaise définition des projets et une surveillance et évaluation inadéquates; ces missions sont trop importantes pour qu'on néglige de les préparer sérieusement à l'avance. Le rôle de planificateur et d'évaluateur de programmes des agents de développement des organismes d'aide est d'autant plus important qu'une proportion de plus en plus importante de l'aide passe par la sous-traitance.

71 Thornburgh, Dick, *op. cit.*, p. 31.

# 5 Les formes de collaboration qui contribuent indirectement au développement

Ce chapitre porte sur trois types de collaboration dont le développement n'est pas l'objectif principal mais qui peuvent de maintes façons contribuer à l'acquisition de compétences et au renforcement des capacités institutionnelles dans le monde en voie de développement.

## 5.1 LE PERSONNEL DIPLOMATIQUE

Divers rôles peuvent être classés dans cette catégorie de collaboration N-S, notamment ceux des ambassadeurs, attachés politiques et militaires, délégués commerciaux, agents de développement, membres du personnel consulaire et agents d'immigration. Il s'agit en majorité de membres du personnel diplomatique des pays du Nord qui résident dans les capitales des pays du Tiers monde, mais les collaborations diplomatiques pourraient aussi comprendre le travail des diplomates du Nord et du Sud aux conférences internationales sur le développement et les questions connexes.

La pertinence des activités du personnel diplomatique aux fins du développement appelle une explication, puisque la mission première des diplomates a toujours été de représenter, de promouvoir et de défendre les intérêts du pays qui les envoient et non ceux du pays qui les reçoit. Or, plusieurs des spécialisations susmentionnées peuvent effectivement être utiles au développement. Le cas le plus évident est celui des agents de développement attachés aux ambassades des pays du Nord dans les PVD: leur travail consiste à suivre les tendances du développement, à faciliter et à coordonner les projets de développement de leur pays et à conseiller aussi bien le

gouvernement du pays d'accueil que leur propre gouvernement sur les politiques en matière d'aide et de développement. Quant aux délégués commerciaux, qui sont là surtout pour recueillir des renseignements sur les marchés afin d'aider les exportateurs de leur propre pays, le réalisme leur commande de chercher des débouchés pour des produits et des placements qui vont dans les deux sens. De la même façon, les ambassadeurs et les attachés politiques, dont la fonction première est de protéger les intérêts politiques et la sécurité de leur propre pays, peuvent contribuer à la paix et à l'ordre dans le monde qui sont des préconditions du développement. Leur contribution peut passer aussi bien par leur rôle dans les affaires politiques bilatérales-régionales que par les conférences thématiques comme la Conférence de 1992 sur l'environnement à Rio, qui aident à mettre en place des régimes internationaux. Ces deux exemples du commerce et la sécurité montrent que pour faire avancer les intérêts de leur pays, les diplomates du Nord doivent souvent promouvoir les intérêts mutuels des deux parties (il est difficile, par exemple, de faire accepter ses exportations sans accepter d'importer).

Dans un article de 1990 qui a eu une grande influence, Joseph S. Nye soutient que la diplomatie égocentrique classique est en train d'être remplacée par une diplomatie des intérêts réciproques.[72] À son avis, la fin de la guerre froide, la révolution technologique dans les domaines de l'information, des transports et des télécommunications et la mondialisation de l'économie ont fondamentalement modifié la diplomatie. Pendant la guerre froide, le pouvoir et la sécurité reposaient sur la force militaire; par conséquent, les priorités politico-militaires l'emportaient sur les préoccupations d'ordre économique ou autre. Le «pouvoir dissuasif» des avions de chasse et des bases stratégiques a retenu l'attention des grands diplomates et des chefs d'État. Nye estime qu'à partir des années 1990 ce sont les instruments du «pouvoir persuasif» qui détermineront la sécurité et la prospérité d'un pays. Loin de prédire une aire de coopération altruiste et de fraternité, Nye soutient que la «sécurité nationale» dépend désormais de la

72 Nye, Joseph S., «Soft Power», *Foreign Policy*, automne 1990, p. 153.

résolution des problèmes dans les domaines de l'économie (y compris les échanges commerciaux et les investissements), des problèmes sociaux (populations transfrontalières, santé, crime, migration) et des problèmes de l'environnement. Ainsi, la puissance d'un pays sera bien davantage fondée sur des facteurs comme l'éducation et la santé, ses capacités technologiques, la force de ses idées et de l'attrait de sa culture.

La répartition des ressources de type persuasif dans le monde est loin d'être égale, mais elle est finalement bien moins polarisée que l'était la puissance militaire pendant la guerre froide. Autrement dit, le nombre de pays qui peuvent avoir de l'influence, au moins dans certains domaines non militaires, a beaucoup augmenté, alors que les inégalités dans la plupart des sphères (militaire, économique) ont diminué. Il s'ensuit que les solutions aux problèmes mondiaux les plus urgents ne peuvent être que multilatérales, même pour la seule superpuissance qui reste, et «il faudra souvent compter sur la coopération d'États petits et faibles».[73]

Les implications de l'analyse de Nye pour les services diplomatiques et pour les diplomates individuels sont considérables. Il écrit au sujet de la nouvelle diplomatie: «Bien que la force jouera parfois un rôle, les nouvelles ressources du pouvoir, telle la capacité de communiquer avec efficacité, et de créer et d'utiliser des institutions multilatérales, pourraient se révéler plus pertinentes.»[74] En l'absence d'une préoccupation dominante comme celle de la sécurité durant la guerre froide, cette «fragmentation de la politique mondiale en sphères multiples»[75] non seulement confère plus d'importance à l'art classique de la diplomatie fondée sur la négociation et la communication, mais pourrait aussi revaloriser le rôle des diplomates individuels. Libéré de l'obligation de regarder toutes les questions au travers de la lentille déformante des intérêts primordiaux d'un camp, chaque diplomate, à tous les niveaux et dans toutes les missions,

73 *Ibid.*, p. 164.

74 *Ibid.*, p. 164.

75 *ibid.*, p. 159.

peut faire preuve de plus de créativité en cherchant des solutions à long terme à des problèmes qui sont réels même si les dossiers sont moins prestigieux. Par exemple, un observateur américain a avancé l'idée que dans un monde où les liaisons internationales et la modération budgétaire sont à l'ordre du jour, le diplomate américain sera de moins en moins un marchand de pouvoir qui distribue des poignée de dollars et de plus en plus un «bâtisseur de réseaux» qui travaillera à établir des relations mutuellement avantageuses entre les entreprises et les ONG de son pays et du pays d'accueil.[76]

Les qualités et les compétences nécessaires exigées par ces nouveaux rôles évoluent au fur et à mesure que les changements s'affirment. Un observateur a écrit que «la diplomatie [devient] une entreprise hautement personnelle; sa réussite dépend de la sensibilité du diplomate à la politique et à la culture du pays d'accueil et de ses capacités de communication et d'interprétation. [...] Il doit obligatoirement savoir observer et comprendre les gens [du pays d'accueil].»[77] Une évaluation récente des besoins du personnel du service extérieur des États-Unis a déterminé que le diplomate d'aujourd'hui doit posséder tout un éventail de connaissances culturelles et de compétences en relations interpersonnelles en plus des connaissances politiques et économiques traditionnellement requises.[78]

## 5.2 LES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX

En règle générale, les activités de maintien de la paix des Nations Unies cherchent, au nom de la communauté internationale, non pas à imposer telle ou telle issue à un conflit ou à une agression, mais à faciliter le désengagement de forces hostiles, à mettre en oeuvre et à surveiller les cessez-le-feu, et à

76 Baker, John A., «The Diplomat as Networker: Adapting to the Post-Cold War World», *Foreign Service Journal*, mars 1992, p. 20.

77 Newsom, David, D., «The Personal Side of Diplomacy» *Foreign Service Journal*, juin 1991, p. 26-27.

78 Département d'État des États-Unis, *Interview Results With Foreign Service Officers* (Foreign Service Institute, Département d'État des États-Unis, 1989).

améliorer les situations qui ont causé le conflit, le tout avec le consentement des parties au conflit. (Pour être exact, il faut reconnaître qu'il y a eu des opérations de «maintien de la paix» plus coercitives, dont l'intervention en Somalie en 1993). Cette caractéristique essentiellement consensuelle et non coercitive, à laquelle il faut ajouter la nouvelle dimension des projets de développement qui sont censés s'attaquer aux causes sous-jacentes du conflit, fait du maintien de la paix une forme de collaboration N-S importante qui ne se limite pas d'ailleurs aux conflits dans les pays du Sud. Entre 1988, année où les Casques bleus de l'ONU se sont collectivement vu décerner le Prix Nobel de la Paix, et 1994, leur nombre est passé de 10 000 à 70 000 et leur présence s'est étendue à 17 pays.[79] La fin de la rivalité entre superpuissances de la guerre froide a éliminé le principal obstacle à l'approbation des missions de maintien de la paix, et les combattants participants aux conflits civils se montrent plus disposés à accepter les médiations et l'assistance de l'extérieur. Le Conseil de sécurité a approuvé autant de missions au cours des cinq dernières années que pendant les 40 années précédentes.

La nature des missions de maintien de la paix dans le Tiers monde est également en train de changer. Traditionnellement, il s'agissait surtout d'une fonction militaire de surveillance d'un cessez-le-feu entre nations ou factions rivales. Cette fonction était non offensive, sauf en cas de légitime défense. Ce rôle est maintenu aujourd'hui, mais les mandats des opérations récentes ont été beaucoup plus larges et ont beaucoup plus directement visé le développement, comme le montrent les exemples de la surveillance d'élections (en Namibie en 1989), des appuis à la mise en place d'institutions fondamentales comme la rédaction de constitutions, le rétablissement des services publics et du fonctionnariat (en Namibie et au Cambodge en 1992) et la réorganisation des forces policières dans le cadre des nouvelles politiques des droit de la personne (au Salvador en 1992), de la réalisation et de la protection d'opérations de secours d'urgence à grande échelle (en Iraq du Nord en 1991, en Somalie en 1993 et au Rwanda en 1994) et même de l'accomplissement d'activités

79 *Globe and Mail* (Toronto), édition du 2 mai 1992.

directement liées au développement telles que la remise en état d'infrastructures.[80] On envisage aujourd'hui de confier aux Casques bleus de nouveaux rôles comme «le maintien de la paix environnementale» en cas de catastrophe écologique et l'intervention contre les trafiquants de drogue.[81]

Les missions d'aujourd'hui incluent un important contingent de civils (travailleurs de secours, policiers, agents d'élection, juristes, constitutionnalistes, observateurs chargés de veiller au respect des droits de la personne). Par exemple, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a participé à plusieurs missions de maintien de la paix en plus de contribuer à plus long terme à la démocratisation des forces policières dans divers pays du Tiers monde. Par ailleurs, la composition des forces militaires est plus variée que par le passé grâce à la présence de contingents des pays du Sud.

Le maintien de la paix a donc été élargi depuis quelques années pour englober des mesures visant à atténuer les causes économiques et sociales des conflits internes et des conflits entre États. Par exemple, dans le cas de conflits internes, l'édification d'institutions plus démocratiques signifie souvent que «des forces internationales doivent contribuer à l'éducation des forces armées dans le nouvel État, [en leur donnant] des conseils sur leur rôle dans une démocratie, et [en les aidant] à se donner les structures et les institutions militaires appropriés».[82] Ce processus d'apprentissage, dont le but est de favoriser le professionnalisme militaire et la loyauté à l'égard de l'État de droit nécessaires à la démocratie, ne touchent pas que les militaires du pays d'accueil, car les leçons peuvent également être absorbées par certains contingents participant à la force de maintien de la paix. Enfin, cette attention donnée aux causes sous-jacentes des conflits signifie que le maintien de la paix a cessé d'être une aide indirecte pour devenir une activité favorisant directement le renforcement des capacités institutionnelles.

---

80 Bremner, J.S. et Snell, J.M., «The Changing Face of Peacekeeping », *Revue canadienne de défense*, août 1992, p. 8.

81 *Ibid.*, p. 10.

82 *Ibid.*, p. 9.

Les qualités intellectuelles et les compétences spéciales exigées aux Casques bleus de l'ONU comportent des aspects reconnus de longue date auxquels sont venus s'ajouter des éléments nouveaux. Bien entendu, le contexte du travail de maintien de la paix diffère des autres rôles joués par des expatriés en ce sens qu'il est plus dangereux et qu'il manque certains conforts matériels. Les principales qualités personnelles requises sont la capacité d'être totalement impartial quelles que soient ses préférences personnelles, la discipline et la retenue face aux provocations, le tact et le sens de la négociation (qualités dont on doit faire preuve dans les contacts avec la population locale et avec les Casques bleus d'autres pays et la sensibilité culturelle, qui est d'autant plus essentielle que le Casque bleu voit invariablement la culture locale sous son jour le moins flatteur. Ces compétences sont requises des simples soldats comme des officiers, car les soldats sont eux aussi appelés à désamorcer des incidents locaux, souvent insignifiants en apparence, qui pourraient se transformer en conflits majeurs.[83]

Les Casques bleus ne se sont pas toujours comportés de façon irréprochable, mais le degré de succès de leurs médiations et de leurs efforts de coopération avec les populations locales est remarquable compte tenu de l'éducation limitée de la plupart des soldats. Le phénomène s'explique sans doute par le sentiment d'un engagement supérieur que la fonction de maintien de la paix inspire aux soldats qui ont surtout été formés à exécuter des tâches plus ingrates. De nombreux pays qui soutiennent les missions de maintien de la paix offrent aux soldats, aux policiers et aux experts civils qui participent à des opérations de l'ONU des programmes de formation pré-départ. Le centre de formation de l'Autriche, par exemple, se propose non seulement d'informer ceux qui partent en mission mais aussi de «les amener à comprendre, à accepter et à tolérer la situation dans laquelle ils seront appelés à travailler».[84]

---

83 Fursdon, Edward, « UN Peacekeeping in Cyprus », *Conflict Studies*, no 232, p. 16.

84 Hessel, Friedrich, «Experience Gained in Leading and Training of UN Troops», *Peacekeeping and International Relations*, mai-juin 1991, p. 3.

Le succès relatif de cette forme de collaboration N-S, comparé par exemple à l'échec assez généralisé de la coopération technique, est peut-être une indication du point auquel la réussite de toutes les formes de collaboration N-S dépend de l'engagement personnel et du travail en équipe, d'une définition claire des objectifs, des responsabilités et de la logistique de la mission, et d'un écart moins grand entre les modes de vie des parties du Nord et du Sud. Toutes ces caractéristiques sont sans doute plus faciles à réunir dans le contexte plus hiérarchisé d'une force militaire, mais les organismes d'aide et les entreprises pourraient apprendre certaines choses en étudiant l'exemple des forces de maintien de la paix. Il y a aussi des domaines où les opérations de maintien de la paix peuvent être améliorées. Par exemple, après qu'une unité canadienne de maintien de la paix eut tué des civils somaliens en 1993, une enquête spéciale a recommandé que l'«information donnée sur les différences culturelles pendant l'entraînement soit améliorée.[85]

Le cours récent des événements indique que d'importants effectifs de maintien de la paix seront déployés à l'avenir dans les pays en voie de développement sous l'égide de l'ONU. Bien que ces missions n'aient pas pour principal mandat de faire du travail de développement, les opérations de maintien de la paix ont des effets indirects sur les objectifs de développement en préservant la paix ainsi que des effets plus directs en contribuant à la reconstruction et au renforcement des capacités institutionnelles.

## 5.3 LE SECTEUR PRIVÉ

La mondialisation croissante des activités économiques a entraîné une multiplication extraordinaire du nombre des «cadres internationaux», ces gens d'affaires qui voyagent ou qui sont envoyés en mission pour quelques années à l'étranger, y compris dans les PVD. Cela n'est guère surprenant, puisque la production annuelle des entreprises privées à l'étranger dépasse aujourd'hui

85 Ministère de la Défense nationale, Canada, *Commission d'enquête sur le groupement tactique du régiment aéroporté canadien* (Ottawa, ministère de la Défense nationale, 1993), vol. 12, p. 28-30.

en valeur la totalité des échan es internationaux.[86] Les deux principales formes de collaboration commerciale N-S sont les filiales des transnationales ou multinationales et les coentreprises qui sont de plus en plus courantes entre sociétés du Nord et du Sud.

Le plus ancien de ces deux mécanismes est l'implantation de filiales des multinationales dans les PVD. Il peut s'agir de filiales qui fabriquent comme GM Brésil des produits entiers vendus sur le marché du pays d'accueil (bien que cette forme perde du terrain à mesure que la libéralisation des échanges facilite la production dans le monde entier), d'une usine produisant des composantes ou assemblant des produits pour le marché mondial (l'île Maurice est devenue le troisième exportateur mondial de produits de laine grâce à sa zone franche de transformation pour l'exportation, par exemple), d'entreprises d'extraction traditionnelles (ex: les mines) qui sont plus rares que dans les années 1960 à la suite de diverses nationalisations et dont l'importance est à la baisse dans une économie du savoir où les produits finis renferment moins de matières premières, de l'installation de services dans le Sud (American Airlines a déménagé ses services de secrétariat à la Barbade), et même de services professionnels plus spécialisés en recherche et en développement (les services de dessin et d'ingénierie de Cummins Engine sont situés en Inde).

Ces deux derniers exemples vont à l'encontre du stéréotype de la multinationale dans le Tiers monde pour exploiter une main-d'oeuvre non spécialisée et bon marché. Ce genre d'entreprise existe, bien sûr, mais l'espoir qu'offrent la mondialisation et la révolution de l'information au Tiers monde est que les multinationales seront attirées dans les pays qui acquièrent des compétences de niveau intermédiaire et supérieur et qu'elles y créeront un plus grand nombre d'emplois à valeur ajoutée. Il y a vingt ans, une grande société américaine n'aurait jamais déménagé ses services de secrétariat à la Barbade (et nulle part ailleurs que dans la ville où se trouvait son siège social); aujourd'hui, la pratique est de plus en plus courante, parce qu'il existe des réseaux informatiques et que le jeu de la concurrence

86 Nye, Joseph S., *op. cit.*, p. 157.

poussent les entreprises à rechercher dans le monde entier les travailleurs les plus compétents au coût le plus bas.

Certes, les multinationales ne déménagent pas leurs activités dans le Tiers monde par philanthropie. On peut en effet citer des cas de multinationales qui ont grossièrement exploité la main-d'oeuvre locale, causé des dommages à l'environnement et rapatrié la totalité de leurs bénéfices et de leur technologie. Par contre, les filiales des multinationales peuvent faire et font des contributions effectives au développement national du pays d'accueil, en employant et en formant les nationaux dans des postes qui exigent des compétences de niveau intermédiaire à supérieur (ce qui permet à un pays d'élever le niveau général de ses compétences et de ses capacités en gestion), en achetant des produits et des services (ce qui agit comme stimulant pour les groupes d'experts-conseils locaux et autres professions plus spécialisées) et en exportant (ce qui fait rentrer des devises étrangères).

La motivation des employés du pays d'accueil, la qualité de la formation destinée à les familiariser avec les technologies de l'entreprise et la capacité d'adaptation de l'entreprise aux circonstances locales et aux réalités culturelles sont les grands déterminants de la compétitivité d'une multinationale dans un pays en voie de développement. Elles figurent donc parmi les grand défis et les principales tâches des cadres et des spécialistes des multinationales en poste dans une filiale.[87] Ce rôle de formation ou de développement des ressources humaines est particulièrement important parce que les gouvernements d'accueil des PVD font habituellement tout ce qu'ils peuvent pour que les multinationales fassent leur recrutement sur place.[88] De plus, les cadres supérieurs expatriés passent beaucoup de temps à traiter avec les gouvernements locaux et autres groupes intéressés et à tenter de dissiper certaines des tensions qui naissent presque partout entre les cadres locaux et les cadres expatriés, qui sont

87 Bartlett, Christopher A. et Ghoshal, Sumantra, «What is a Global Manager?» *Harvard Business Review*, septembre-octobre 1992.

88 Banai, Moshe, «Human Resource Management Problems in American Multinational Corporation», *Business in the Contemporary World*, été 1991, p. 116.

mieux rémunérés mais connaissent bien les conditions locales.[89]

Les auteurs qui ont écrit sur ces «cadres mondiaux» concluent presque tous que «les aptitudes interculturelles des gestionnaires en poste à l'étranger ont de plus en plus d'incidences [...] sur le rendement. [...] Les difficultés de communication interculturelle peuvent [entraîner] une hausse des coûts organisationnels [...] voire même un retour prématuré au pays».[90] En outre, «les qualités particulières requises des [cadres des transnationales] demeurent rares [...] Les personnes qui les possèdent doivent avoir à la fois une vision large et non paroissiale de l'entreprise et de ses activités et une grande compréhension de leur secteur, de leur pays et (ou) de leurs tâches fonctionnelles».[91] De plus en plus de multinationales estiment aujourd'hui qu'une expérience internationale en début de carrière est une bonne façon de commencer à développer ces aptitudes peu communes du cadre international compétent et culturellement polyvalent.

Au cours de la dernière décennie, la coentreprise ou l'alliance stratégique, qui consiste généralement en la propriété d'une troisième société à vocation particulière partagée par des sociétés mères du Nord et du Sud, est devenue la deuxième grande forme de collaboration N-S dans le secteur privé. Les coentreprises peuvent viser la coproduction de biens, des activités de prospection ou de commercialisation conjointes, la mise en commun des activités de recherche et de développement ou des relations d'approvisionnement très étroites. Les organismes d'aide apportent souvent un soutien financier à la mise sur pied de coentreprises dans les pays en voie de développement, qui sont aujourd'hui très nombreuses, surtout en Asie. Pour la partie du Nord, la coentreprise facilite la pénétration du marché et l'emploi d'une main-d'oeuvre meilleur marché tout en évitant les restrictions politiques aux investissements étrangers et en fournissant

89 *Ibid.*, p. 116.

90 Stening, Bruce W. et Hammer, Mitchell R., «Cultural Bagage and the Adaptation of Expatriate American and Japanese Managers», *Management International Review*, vol. 32(1), 1991, p. 78.

91 Bartlett, Christopher A. et Ghoshal, Sumantra, *op. cit.*, p.131-132.

des renseignements sur le marché grâce à la présence et à l'expérience du partenaire du pays hôte. Pour le partenaire du Sud, le principal avantage réside surtout dans le perfectionnement de ses ressources humaines, l'amélioration de ses moyens techniques de conception et de production et l'acquisition de nouvelles techniques de gestion générales.

Les coentreprises ont fait l'objet de nombreuses études de cas, dont il convient de mentionner deux exemples dans le Tiers monde. Le premier cas, qui illustre bien l'énorme potentiel des coentreprises comme outil de développement, est celui de la filiale américaine de la grande société suisse de génie électrique ABB; la filiale a formé avec deux sociétés indonésiennes une autre entreprise en vue de fabriquer des composants destinés à l'électrification de plusieurs douzaines d'îles dans le vaste archipel indonésien.[92] La coentreprise est exceptionnellement grande et emploie quelque 10 000 Indonésiens, principalement des soudeurs et des métiers semblables. Les cadres, surveillants et travailleurs d'usine indonésiens ont tous acquis de nouvelles compétences grâce au projet et les retombées pour l'Indonésie sur le plan de l'emploi et de la qualification de la main-d'oeuvre sont évidentes. Sur la foi de son expérience, le cadre américain chargé du projet conseille à d'autres qui songeraient à former des coentreprises:

- de prendre le temps de former adéquatement les surveillants d'usine indonésiens (sur qui presque tout repose) et de s'assurer de leur engagement;
- d'établir des relations personnelles;
- de faire apprendre aux expatriés certains principes essentiels dans les relations interpersonnelles, dont l'évitement des critiques directes à l'endroit des employés dans une culture asiatique où il est extrêmement important de sauver la face; et
- de recourir le plus souvent possible à des intermédiaires-

92 Konopacki, Ronald F., «Operating a Manufacturing Plant in an Asian Culture», *Journal of Business Strategy*, mai-juin 1992, p. 58-60.

interprètes qui comprennent les deux cultures (les étudiants en génie indonésiens aux États-Unis ont été d'une utilité inestimable ).[93]

Notre second exemple concerne une coentreprise en Chine. L'étude de cas insiste sur le fait que comprendre la culture du pays d'accueil et des traits tels que la tendance des Asiatiques à éviter les conflits ou le franc-parler ne signifie pas que les entreprises occidentales doivent tout simplement passer les problèmes sous silence. Il importe de garder cette franchise typique des Occidentaux en définissant clairement les responsabilités, et de le faire à la fois diplomatiquement et dès le début (pendant la période des négociations serrées) de sorte que les attentes soient bien comprises et ne prêtent pas d'interprétation contradictoire par la suite.[94] La nécessité de comprendre les cultures n'oblige nullement à mésestimer les qualités de sa propre culture.

Les études sur les coentreprises font également état de certains problèmes concrets posés par cette forme de collaboration. Le taux d'échec est étonnamment élevé, puisqu'on évalue à près de la moitié le nombre de coentreprises qui ont avorté à un moment ou un autre avant de voir le jour.[95] Comme les deux parties poursuivent inévitablement des objectifs qui les amènent à la fois à coopérer et à se faire concurrence (étant généralement dans le même secteur), il est particulièrement important d'entrée de jeu qu'elles définissent sans ambiguïté les attentes et les avantages escomptés en planifiant soigneusement (et au besoin longuement) et en s'assurant d'un engagement égal de part et d'autre.[96] L'auteur d'une analyse du dossier des coentreprises occidentales dans ce qui était anciennement l'Union soviétique souligne tout le soin qu'il faut apporter au travail préparatoire, aussi bien au niveau des transactions comme telle qu'au niveau

93 *Ibid.*, p. 60.

94 Newman, William H., «Launching a Viable Joint Venture», *California Management Review*, automne 1992, p. 73.

95 *Ibid.*, p. 69.

96 Lyons, Michael Paul, «Joint Ventures as Strategic Choice - A Literature Review», *Long Range Planning*, vol. 24, nº 4, 1991, p. 141.

des relations interpersonnelles: «Les coentreprises les plus réussies [...] sont celles où l'on a compris d'emblée qu'il ne faut pas lésiner sur le temps et l'attention pour nourrir une relation de confiance qui triomphe des barrières de la langue, de la culture, de l'éducation et de la vision du monde. [...] La plupart ont au moins pris le temps d'établir des relations personnelles entre leurs cadres supérieurs et les Russes»[97]

Gary Hamel soutient que le but réel des coentreprises est le renforcement des capacités internes des deux parties.[98] À son avis, les partenaires se livrent à une «course» pour apprendre des nouvelles compétences et des nouvelles techniques de l'autre tout en cherchant à limiter de telle ou telle façon l'accès de l'autre à sa propre technologie. En même temps, il faut un certain degré de «transparence» si l'on veut attirer les partenaires nécessaires à la réalisation de ses propres objectifs d'apprentissage. Hamel a trouvé que le principal déterminant de la transparence était le contexte social et qu'il y avait une association entre l'efficacité de l'apprentissage des deux parties et la présence d'équipes de travail qui avaient une attitude ouverte à l'égard des gens de l'extérieur et des tâches qui, par définition, exigeaient que le personnel des entreprises partenaires «se côtoient régulièrement et de façon intensive».[99] Le deuxième facteur déterminant de l'efficacité de l'apprentissage était «la réceptivité», soit la volonté et la capacité d'apprendre de chaque partenaire. Selon Hamel, l'explication fondamentale du phénomène unanimement reconnu dans les études des entreprises japonaises qui apprennent plus dans le cadre des coentreprises que les entreprises occidentales se trouve dans la remarque d'un Japonais qu'il avait interviewé: «Nous avions une attitude d'étudiants et nos partenaires occidentaux avaient une attitude de professeurs.[100] Ainsi, le désir d'apprendre et la détermination à apprendre sont aussi importants l'un que l'autre.

---

97 Laurence, Paul et Vlachousticos, C., «Joint Ventures in Russia: Put the Locals in Charge», *Harvard Business Review*, janvier-février 1993, p. 49.

98 Hale, Gary, *op. cit.*

99 *Ibid.*, p. 96.

100 *Ibid.*, p. 96.

Cet exemple a de quoi nous rappeler que même si les collaborateurs occidentaux ont peut-être de l'avance par rapport à leurs partenaires du Sud sur le plan des technologies «matérielles», le partenaire occidental intelligent se rendra compte que, lui aussi, peut se trouver dans le rôle de l'apprenant à d'autres égards. Les collaborateurs occidentaux ont justement beaucoup à apprendre de leurs partenaires du Tiers monde, surtout en ce qui concerne les technologies «immatérielles» comme la connaissance du marché (ou du pays en général), les modalités de travail et les relations communautaires. Le principe voulant que l'apprentissage mutuel soit la clé d'une collaboration N-S fructueuse vaut autant pour les entreprises que pour les autres types de collaboration.

Dans une économie mondiale de plus en plus intégrée, on peut s'attendre à ce que les cadres ou gestionnaires «mondiaux deviennent omniprésents. Le défi est d'arriver à exploiter dans la pratique leur potentiel pour le développement qu'ils représentent alors que le développement n'est pas leur but premier. L'accès aux programmes de formation en communication interculturelle et de sensibilisation au développement qui sont pour le moment surtout réservés au personnel de la coopération technique constitue une mesure tout à fait à la portée des gouvernements du Nord qui aiderait leurs propres entreprises à vendre et à acheter, à investir et à s'associer au sein de coentreprises dans le Tiers monde tout en produisant des retombées favorables au développement.

Dans les trois chapitres qui précèdent, nous avons brièvement examiné les dix grandes catégories de collaboration Nord-Sud les plus susceptibles de faciliter l'acquisition de compétences par les nationaux et de renforcer les institutions locales. Il en existe d'autres auxquelles nous ne pouvons donner toute l'attention qui leur est due, faute d'espace. Ces dernières comprennent les liens occasionnels entre ministères des gouvernements du Nord et du Sud, qui ne sont pas classés comme des relations d'aide (les activités policières menées conjointement pour lutter contre la drogue et le terrorisme en seraient peut-être le meilleur exemple récent) et les activités des missionnaires des

Églises ainsi que les visites de plus en plus fréquentes des journalistes et d'autres médias dans le Tiers monde.

Une forte proportion des 10 rôles de collaborateur N-S comporte des attentes considérablement plus grandes que par le passé, suivant en cela les tendances générales à l'oeuvre dans la «société du savoir». Dans un passage consacré aux cadres intermédiaires et intermédiaires-supérieurs dans l'industrie contemporaine, Toffler affirme que «les meilleurs travailleurs sont [...] réceptifs aux idées nouvelles, aux préférences des clients, aux changements économiques et politiques, aux pressions de la concurrence, aux tendances culturelles et à une foule d'autres phénomènes qui ne concernaient autrefois que l'élite des dirigeants».[101] Aussi, même si les collaborateurs du Nord auront à travailler en qualité d'agents de changement dans des sociétés moins modernes mais néanmoins fort complexes, les attentes à leur égard sont probablement comparables à ce qu'on attend des travailleurs les plus qualifiés dans les industries les plus avancées du Nord – avec cette exigence supplémentaire qu'ils doivent être «ambiculturels», c'est-à-dire capables de communiquer et de fonctionner de façon créatrice dans une culture étrangère.

101 Toffler, Alvin, *op. cit.*, p.392.

# PARTIE C

# Quelques concepts pour comprendre le monde des collaborations nord-sud

# 6 Trois facteurs clés de la réussite des collaborations nord-sud

Le travail des expatriés dans les pays en voie de développement est plein d'embûches dont voici quelques exemples:

- Seuls quelque 20 % des conseillers canadiens peuvent être considérés comme hautement efficaces dans leur travail outre-mer.[102]
- Bien que de nombreux conseillers techniques réalisent les objectifs opérationnels de leur mission, ils sont souvent incapables de préparer des nationaux à prendre la relève; par conséquent, «de nombreux projets d'aide ont des incidences négatives sur le développement institutionnel».[103]
- Le taux d'échec tel que mesuré par les retours anticipés atteindrait 40 % chez les gens d'affaires américains, et on estime que moins de 50 % de ceux qui restent font un travail adéquat.[104]

Ces faits regrettables reflètent les difficultés majeures auxquelles on se heurte lorsqu'on travaille dans une autre culture, et particulièrement dans les pays en voie de développement où les pénuries de moyens matériels et de compétences humaines sont évidentes. Une meilleure compréhension des facteurs qui assurent le succès du travail outre-mer pourrait permettre d'éviter une bonne partie de ces échecs. C'est l'objectif que nous poursuivons dans ce chapitre en examinant trois grands facteurs mis en évidence par divers observateurs pour expliquer le succès et l'échec des collaborations N-S sur le plan de l'acquisition des

---

102 Voir Kealy, Daniel J. *op. cit.*, p. 31.

103 Forss, K. et coll., *op. cit.*, p. ii.

104 Copeland, L. et Griggs, L., *Going International*, Random House (New York, 1985), p. 2.

compétences par les nationaux et du renforcement des capacités institutionnelles.

Les trois approches explicatives ne sont pas mutuellement exclusives; elles diffèrent surtout par l'accent qu'elles mettent sur un ou deux facteurs. Bien que l'analyse qui suit s'appuie avant tout sur des exemples tirés de la coopération technique, où les collaborations N-S ont fait l'objet du plus grand nombre de recherches, l'essentiel de ce qui est dit à propos des échecs et des succès de la CT peut facilement être extrapolé aux autres domaines.

## 6.1 L'APPROCHE DES ATTRIBUTS INDIVIDUELS

Une des approches explicatives du succès de l'acquisition des compétences par les nationaux grâce aux collaborations N-S met l'accent sur la personnalité, les aptitudes à la communication et les attributs comportementaux. Selon cette approche, par exemple, on devrait sélectionner et préparer les experts envoyés à l'étranger en fonction des traits de personnalité suivants:

- la tolérance et l'esprit d'initiative;
- la capacité d'écouter et de communiquer dans un contexte interculturel;
- des motivations personnelles compatibles avec les objectifs du projet (il importe notamment d'éviter les personnes qui s'intéressent à une mission à l'étranger surtout pour faire de l'argent ou du tourisme);
- des attentes réalistes quant aux conditions de vie et de travail dans le pays d'accueil;
- une famille bien adaptée, dont le conjoint et les enfants accueillent l'affectation de manière réaliste et enthousiaste;
- une bonne connaissance de la culture du pays d'accueil et, de préférence, de la langue nationale; et
- un savoir-faire professionnel adéquat.

Les observateurs sont d'avis que les collègues du pays d'accueil acquièrent plus facilement des compétences et contribuent davantage à la réussite du projet quand:

- ils ont une personnalité ouverte;
- leurs motifs et leur engagement sont conséquents avec les objectifs du projet;
- on leur donne des raisons suffisantes de vouloir apprendre; et
- ils ont une certaine compréhension de la culture du conseiller.

L'approche des attributs individuels part du principe que la culture et la conscience des différences culturelles ont une influence critique sur l'harmonie et l'efficacité de la relation de travail et d'apprentissage entre collaborateurs du Nord et du Sud. Les arguments en faveur de ce point de vue sont assez convaincants. Le conditionnement que la culture d'origine fait subir à chaque personne va spontanément à l'encontre du partenariat et de l'harmonie. Les Occidentaux, par exemple, sont portés à être individualistes et compétitifs, ce qui peut créer des problèmes au travail dans les cultures plus collectivistes du Tiers monde. À l'inverse, les inégalités sociales et la place prépondérante de la famille qui caractérisent la plupart des cultures des pays du Sud peuvent opposer des résistances à l'augmentation de la productivité et à l'adoption de modes de gestion modernes. Voilà pourquoi la collaboration entre individus de cultures différentes est inévitablement difficile. Par contre, les adeptes de cette approche soutiennent qu'il est possible d'établir des relations efficaces et que le processus sera plus facile si les parties possèdent certaines attitudes personnelles, sont conscientes des différences culturelles et sont déterminées à les surmonter dans un esprit de collaboration constructif. Comme l'écrit Edward T. Hall, sans doute le plus éminent défenseur de cette approche: «Quand on envoie des Américains à l'étranger [...] ils doivent être soigneusement sélectionnés en fonction de leur adéquation à leur mission. Ensuite [...] ils doivent recevoir une information complète sur la culture. [...] Si nous ne sommes pas prêts à sélectionner et à former le personnel, nous ne ferons que gaspiller notre temps et notre argent à l'étranger».[105]

105 Hall, Edward T., *Le langage silencieux*, Paris: Editions du Seuil, 1984. (N.B. L'édition de 1990 n'a pas été traduite.)

Cette approche insiste aussi sur la notion d'échange dans les deux sens entre les experts du Nord et leurs collaborateurs du Sud. Bien que l'idéal de la réciprocité se réalise en pratique moins souvent qu'on pourrait le souhaiter, il est de plus en plus évident que lorsque le collègue du pays d'accueil partage ses connaissances et son expérience personnelles, culturelles et organisationnelles avec son collègue expatrié, leur collaboration a de meilleures chances de porter fruit sur le plan des objectifs opérationnels et de la durabilité de l'apprentissage de part et d'autre.

L'approche des attributs individuels s'articule autour d'une philosophie humaniste selon laquelle la connaissance des façons de penser et de vivre de l'autre suscite une compréhension qui facilite par un effet de ricochet la communication interculturelle sur laquelle repose la coopération pratique. D'aucuns lui ont reproché son soi-disant idéalisme bonasse. Cette critique serait sans doute plus justement dirigée contre une version plus naïve qui minimise l'importance des facteurs structurels plus concrets tels des projets bien définis et bien planifiés. La version plus équilibrée, selon laquelle les attributs des individus deviennent tout à fait déterminants à partir du moment où ces autres facteurs sont à peu près correctement en place, demeure une observation pertinente.

## 6.2 L'APPROCHE DES CONDITIONS ORGANISATIONNELLES FAVORABLES

Une deuxième approche met l'accent sur la qualité de l'organisation des projets, qui repose sur la définition et le respect d'objectifs appropriés, une bonne planification, la clarification des rôles et des responsabilités de tous les participants et la continuité de l'appui au projet.

Les projets outre-mer ont connu deux grands types de problèmes d'organisation, particulièrement dans le domaine de la coopération technique. Le premier cas est celui du projet dans lequel l'objectif d'acquisition de compétences ou de renforcement institutionnel est bel et bien énoncé mais cède peu à peu le pas à la pression des événements et de divers facteurs désincitatifs. Le partenaire étranger finit par faire le travail lui-même et les

compétences acquises par les nationaux sont négligeables. Certaines circonstances comme l'absence d'homologues nationaux minimalement qualifiés en raison d'un grave sous-développement ou à la suite d'une guerre peuvent justifier temporairement que l'étranger s'occupe lui-même des opérations, mais une telle situation doit toujours être rectifiée le plus rapidement possible. Voici quelques exemples de situations dans lesquelles des rôles opérationnels joués par des expatriés sont moins justifiables:

- Les intérêts politiques du pouvoir en place et parfois des organisations du Nord sont tels que la priorité est accordée à l'exécution immédiate de tâches par les étrangers plutôt qu'à l'acquisition nécessairement plus lente de compétences par les nationaux.
- Les gouvernements des pays d'accueil, les institutions et les groupes concernés ne participent pas suffisamment à la définition et à la planification du projet et à la sélection du personnel; l'engagement à l'égard du projet de la part du collaborateur local et de la direction de l'institution d'accueil risque d'être minimal.
- Le projet souffre d'une mauvaise planification initiale en ce qui a trait à des composants tels que les mandats du conseiller et de l'homologue et la capacité de l'institution d'accueil de fournir le matériel et d'autres formes d'appui.
- Les donateurs d'aide imposent au projet les critères d'imputabilité des gouvernements du Nord, plaçant ainsi les étrangers dans le rôle de contrôleurs qui ne font pas assez confiance aux nationaux pour leur confier des responsabilités tout en les privant de l'expérience dont ils auront besoin pour apprendre vraiment.
- Les agences d'exécution privées d'un projet d'aide font passer leur intérêt à prolonger leur présence à l'étranger avant l'acquisition de compétences et le renforcement des capacités.

Une deuxième catégorie de problèmes d'organisation des projets concerne non pas le dévoiement des objectifs d'acquisition de compétences ou de renforcement institutionnel, mais plutôt

l'adoption d'objectifs et de stratégies qui sont en partant inappropriés ou trop restrictifs. Encore une fois, nous tirons notre exemple de l'expérience de la coopération technique.

Ces dernières années de nombreux observateurs en sont venus à considérer comme insuffisante l'organisation classique de la CT fondée sur le modèle «l'expert et l'homologue travaillant dans le cadre d'un projet», auquel on reproche d'insérer les projets dans les institutions d'accueil de façon isolée et pour des périodes trop courtes de sorte que l'institution d'accueil dans son ensemble n'est que peu touchée par ce que l'expatrié a à offrir en matière de gains de productivité ou de compétences à assimiler.

Les partisans de l'approche des conditions organisationnelles favorables proposent en guise de solution que les buts de l'assistance technique cessent de porter sur la formation des homologues dans le cadre de projets plus ou moins isolés pour se concentrer sur un cycle d'apprentissage ou de renforcement des capacités à long terme au niveau des organisations, dans le but de cerner les faiblesses à l'échelle de toute une institution et d'apporter des améliorations dans plusieurs domaines prioritaires à la fois. Autrement dit, ils proposent d'attaquer les problèmes à long terme sur un front large au lieu d'attaquer un point isolé dans l'espoir que les effets débordent sur le reste de l'organisation.

L'idée d'élargir les buts de la CT au-delà d'un projet plus ou moins isolé a été poussée encore plus, car il est aussi question d'organiser des projets qui contribuent non seulement au renforcement de la capacité de l'institution d'accueil mais aussi au renforcement des capacités de domaines fonctionnels tout entiers. Cette stratégie est pluraliste dans la mesure où elle mise sur le développement institutionnel aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public en affirmant que ce qui importe, ce sont les capacités du pays et non celles de son gouvernement. On cherche donc à encourager et à améliorer le fonctionnement non pas seulement d'institutions isolées mais aussi de réseaux d'institutions non gouvernementales et gouvernementales complémentaires et de groupes intéressés qui coopéreraient (ou négocieraient, dans des situations de conflit) pour mener à bien certaines tâches de développement.

En résumé, cette deuxième façon d'expliquer les réussites et les échecs insiste sur l'organisation des projets et les rapports entre les projets et l'institution d'accueil dans son ensemble ou avec les institutions extérieures dans des domaines connexes ou complémentaires.

## 6.3 L'APPROCHE DES CONDITIONS ENVIRONNEMENTALES FAVORABLES

La dernière grande approche de la compréhension des fondements de la réussite des collaborations N-S met l'accent sur le contexte ou l'environnement social, économique et politico-administratif des projets. Dans cette optique, la durabilité des résultats des efforts d'acquisition des compétences dépend énormément de la convivialité ou du caractère favorable des conditions environnant les projets et suppose à tout le moins que les influences négatives soient minimisées. Un environnement favorable pour une collaboration N-S (dans un ministère ou une coentreprise, par exemple) dépendrait normalement des éléments suivants:

- la santé générale de l'économie à un moment donné;
- le contexte politique et réglementaire (c'est-à-dire la politique macro-économique et les règles de fonctionnement de l'économie et des institutions publiques et privées);
- l'«échafaudage social» des projets (c'est-à-dire les normes culturelles et les réalités sociales qui influent sur leur fonctionnement et leur durabilité);
- la santé générale de l'appareil administratif de l'État, qui influe sur les services sur lesquels les institutions privées ou publiques engagées dans une collaboration N-S peuvent compter;
- le climat politique général et la capacité du système politique de faire accepter et faire soutenir les initiatives des agents de changement (autrement dit, peut-on dire que le système est participatif et démocratique, ouvert dans sa politique de l'information et équitable dans la répartition des fruits du développement?).

L'implication politique de cette approche est que la réussite des collaborations N-S dépend autant d'un environnement sain ou favorable que des progrès de telle ou telle organisation d'accueil sur le plan du renforcement institutionnel. Par exemple, le développement institutionnel d'une institution donnée (une institution gouvernementale, par exemple) dépend en grande partie de la santé de l'ensemble de l'appareil gouvernemental du pays d'accueil. Les crises financières des années 1980 ont affaibli les ministères en général, et il était difficile pour un ministère de progresser lorsque les autres dont il dépendait pour des services ou des apports stratégiques étaient affaiblies. Les entreprises et les associations bénévoles qui dépendaient des services et des décisions de l'État se trouvaient dans la même situation.

La création d'un environnement favorable était aussi une des idées sous-jacentes du mouvement de «réforme des politiques» ou «d'ajustement structurel» chez les pays donateurs dans les années 1980. On pensait que la réussite de beaucoup de collaborations N-S et des efforts de développement en général dépend d'un cadre stratégique macro-économique qui évite toute intervention de l'État qui fausse le jeu des forces du marché. Des politiques qui encouragent et récompensent l'efficacité économique plutôt que la contrainte politique, une orientation centrale cohérente du secteur public et un appareil efficace d'élaboration des politiques et de gestion des services sont des préalables au fonctionnement efficace de tout ministère, de tout organisme bénévole ou de toute entreprise qui sont des lieux de collaboration N-S.

Enfin, l'approche de l'environnement favorable fait ressortir la sensibilité des collaborations N-S aux perturbations du cadre environnant, ce par quoi on entend les scénarios les plus radicalement défavorables qui peuvent parfois réduire à néant les efforts d'acquisition de compétences et de renforcement des capacités institutionnelles.

Il semble y avoir trois grands scénarios défavorables qui peuvent plus ou moins faire avorter les collaborations N-S. Le premier est celui des troubles civils catastrophiques (par exemple, la Somalie en 1992 et le Rwanda en 1994) qui peuvent empêcher la mise en oeuvre de projets ou provoquer l'effondrement des

institutions viables et la perte des compétences des membres du personnel qui quittent le pays ou sont tués.

Le deuxième grand scénario, moins dramatique mais très possible vu le caractère de plus en plus international du marché du travail, est celui d'un exode persistant de cerveaux relativement important qui, quelles qu'en soient les raisons politiques ou économiques, prive graduellement le pays de son personnel compétent, rendant le développement institutionnel durable beaucoup plus difficile.

Troisièmement, des tendances défavorables au niveau de l'économie internationale et des ententes internationales comme le GATT peuvent être particulièrement néfastes pour les collaborations commerciales et, à terme, pour la société dans son ensemble. Par exemple, les relations d'affaires établies pour augmenter la production de biens d'exportation peuvent être sérieusement affectées par une récession ou une montée du protectionnisme contre les importations dans les pays développés. (Évidemment, l'économie internationale est aussi une source d'occasions de collaboration N-S fructueuses; la mondialisation de l'économie a ouvert la porte à de nouvelles collaborations entre les entreprises du Nord et du Sud et la multiplication des relations internationales a souvent eu un effet de stimulation encourageant sur le secteur privé des pays en voie de développement.)

L'examen de ces scénarios catastrophiques possibles a l'avantage de souligner la fragilité de l'entreprise qu'est le développement des ressources humaines. Comme s'il n'était pas assez difficile de trouver les gens, de fixer les objectifs, de trouver les institutions d'accueil et de mettre en place un cadre institutionnel approprié, on doit parfois affronter de telles perturbations qui peuvent dans le pire des cas effacer une partie ou même la totalité des progrès antérieurs en développement des ressources humaines.

Dans ce chapitre, nous avons passé en revue trois facteurs que divers auteurs ont jugé particulièrement importants dans l'explication des échecs et des réussites des collaborations N-S en termes de renforcement des capacités locales: les attributs des

collaborateurs, l'organisation des projets et l'environnement des projets. Il est évident que les trois facteurs contribuent de façon importante à la réussite et que tout oubli de l'un ou de l'autre est une invitation au désastre. À cet égard, on s'attend généralement à ce que les collaborateurs d'aujourd'hui aient une vision plus large que par le passé et qu'ils soient capables de combiner leurs compétences techniques et leurs aptitudes dans les relations interpersonnelles au niveau du projet avec une bonne compréhension des contextes dans lesquels les projets se déroulent. Nous chercherons dans le chapitre qui suit d'aider les futurs collaborateurs N-S à faire la synthèse de l'ensemble de ces facteurs et considérations.

# 7 Les collaborations nord-sud: un tracé conceptuel

Ce chapitre présente trois outils conceptuels relativement simples qui peuvent aider les collaborateurs Nord-Sud en partance à s'y retrouver dans le monde complexe qui les attend et à comprendre ce que pourrait être un processus de collaboration idéal. Le premier modèle fait le lien entre la relation de collaboration entre individus, d'une part, et le tableau plus global de l'organisation du projet et des réalités du milieu qui la déterminent. Le deuxième modèle illustre le déroulement idéal d'un processus de collaboration réussie, c'est-à-dire la convergence de tous les facteurs vers l'objectif du développement des ressources humaines et du développement institutionnel. Le troisième modèle met en relief la dynamique des interactions entre les collaborateurs et les implications de cette dynamique pour la recherche du partenariat.

## 7.1 LES COLLABORATIONS N-S ET LEURS CONTEXTES

La figure 2 permet de visualiser les nombreux facteurs qui influent sur la qualité des collaborations N-S telles que les projets de coopération technique, les activités des ONG et les partenariats commerciaux. On y trouve la collaboration elle-même ou la «relation entre individus» au centre, entourée de trois cercles. La place centrale de la collaboration découle du fait que cette relation interpersonnelle est toujours le point culminant des activités, même si elle subit fortement l'influence des contextes. Les cercles plus grands représentent donc le «contexte immédiat du projet ou de l'institution» dans lequel se situe cette interaction entre individus, et ensuite les «réalités du milieu» qui influent aussi bien sur le projet que sur les individus. Examinons chaque cercle de plus près.

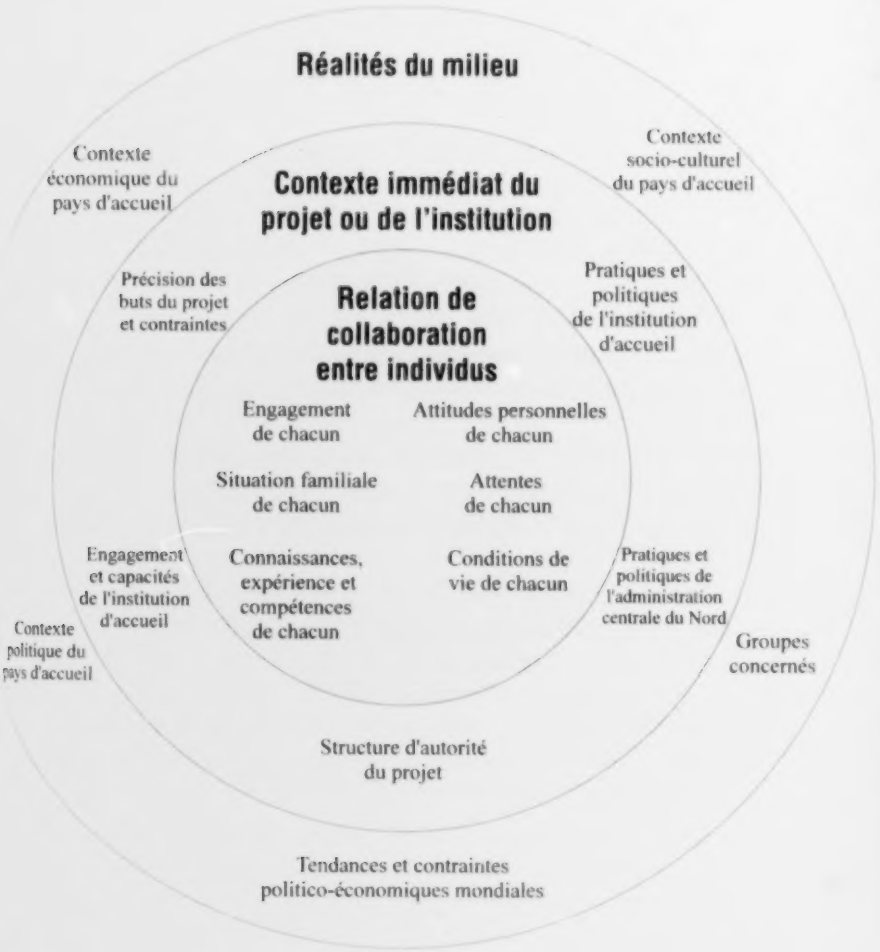
La qualité et le fonctionnement de la **relation de collaboration entre individus** dépendent d'au moins six grands sous-facteurs, soit l'engagement de chaque partie vis-à-vis les objectifs du projet, les attitudes de chaque personne (le niveau de tolérance, les attitudes à l'égard du travail d'équipe, etc.), les conditions de vie et leurs répercussions sur les tâches de la collaboration, la situation familiale de chaque partenaire et les incidences de celle-ci sur leur travail ensemble, surtout en ce qui concerne l'adaptation de la famille de l'expatrié à la nouvelle culture et les obligations familiales du collègue national, le réalisme des attentes des partenaires quant à leurs rôles (par exemple, plutôt que de manifester un esprit d'ouverture au partenariat, certains conseillers ont tendance à se considérer comme des sages qu'on doit consulter à cause de leurs compétences; faut-il s'étonner qu'ils ne réussissent pas?) et les connaissances, l'expérience et les compétences que chaque partie apporte à la relation, à la fois sur le plan technique et sur le plan interpersonnel.

De nombreux chercheurs se sont penchés sur les partenariats N-S, et en particulier sur les gens d'affaires expatriés et sur les conseillers techniques à l'étranger. Les recherches indiquent que les aspects les plus importants de ces relations de collaboration sont (1) les capacités de communication interculturelle du partenaire du Nord; (2) sa connaissance de l'histoire, de la culture et de la langue du pays, (3) l'engagement du partenaire du pays d'accueil à apprendre et (4) l'écart entre le revenu et le mode de vie des deux interlocuteurs, qui est une source potentielle de méfiance et de discorde.[106] Il va sans dire que la compétence technique est également indispensable à tout partenariat N-S efficace, mais la conclusion la plus surprenante des chercheurs est que l'absence de compétences techniques est rarement mentionnée comme une cause d'échec. Lorsque les choses vont mal, la faute est beaucoup plus souvent attribuable à des incompatibilités personnelles ou à des problèmes d'interaction.

106 Voir Kealey, Daniel J., *op. cit.*

Figure 2

# Les collaborations nord-sud et leurs contextes



Le **contexte immédiat du projet ou de l'institution** qui entoure la relation entre les individus pèse aussi d'un poids certain sur la réussite des collaborations N-S. Les aspects les plus importants du contexte sont le degré de précision des objectifs du projet et les contraintes à leur réalisation, l'engagement et les capacités de l'institution d'accueil de soutenir matériellement et humainement la collaboration et d'absorber et de diffuser les fruits de la collaboration, les politiques et les pratiques administratives de l'institution d'accueil et de l'administration centrale du Nord qui influent sur le fonctionnement de la collaboration, et le degré de définition de la structure d'autorité du projet, ou les diverses façons dont le travail des partenaires individuels est souvent entravé par la présence de multiples couches d'autorité (par exemple, dans les projets d'aide il y a souvent cinq couches: l'administration centrale de l'organisme d'aide et de l'agence d'exécution du Nord, les représentants sur le terrain de l'organisme d'aide et de l'agence d'exécution, et le directeur du projet pour le pays d'accueil).

Enfin, les **réalités du milieu** entourant toute collaboration N-S comprennent le contexte socio-culturel du pays d'accueil, le contexte économique, le contexte politique du pays d'accueil, l'influence des groupes concernés ou des groupes dans la société dont les intérêts sont touchés par le projet, et les tendances et les contraintes politico-économiques mondiales susceptibles d'influer sur la réussite du projet.

C'est, bien entendu, la société du pays d'accueil dans son ensemble qui est généralement censée être le bénéficiaire en dernière instance de la plupart de ces collaborations; par conséquent, leur réussite dépendra de la présence de conditions économiques et politiques au moins minimalement favorables et de la coopération – ou la non-hostilité – des parties intéressées ou groupes concernés.

Il convient ici de revenir sur la question des valeurs culturelles fondamentales du pays d'accueil. Le rapport entre les interventions pour le développement comme les collaborations N-S et le contexte culturel dans lequel ces interventions se déroulent est complexe et controversé. Les uns prétendent que certaines des valeurs traditionnelles des PVD sont des obstacles à

l'obtention des résultats économiques et sociaux souhaités par leurs gouvernements et leurs populations. Bien que cette question ne puisse être résolue ici, il serait utile de noter ce qui suit. Les valeurs culturelles influent inévitablement sur la conception et la définition des collaborations N-S (et il faut malheureusement reconnaître que parfois seules les valeurs occidentales ont compté). Lorsqu'on met en oeuvre un projet, la culture locale déterminera en partie sa faisabilité et peut parfois sembler être un obstacle au développement. Certaines valeurs culturelles peuvent effectivement être des obstacles à telle ou telle intervention précise, mais il est peu probable qu'on puisse trouver une culture nationale du Tiers monde qui est radicalement hostile à toute forme de développement et de modernisation. Les réalités culturelles ont, au contraire, un rôle plus positif à jouer dans les activités de développement et les entreprises commerciales. Pour réussir, une intervention doit être au moins compatible avec la culture locale. Idéalement, elles en émanent. La leçon pratique à tirer n'est pas qu'il faut voir dans la culture locale un obstacle au progrès, mais qu'on doit essayer diverses formes d'intervention jusqu'à ce qu'on en trouve une qui convient à la culture en question.

On aura remarqué que les cercles de la figure 2 correspondent en gros à chacun des trois ordres d'explication de la réussite ou de l'échec des collaborations N-S dont il a été question dans le chapitre précédent.

## 7.2 UN MODÈLE DE PROCESSUS DE COLLABORATION IDÉAL

Le fait de se représenter la situation idéale aide souvent à comprendre un phénomène, pourvu qu'on admette que la réalité ne se conforme jamais tout à fait à l'idéal. Nous allons donc décrire un processus idéal de collaboration N-S dans lequel:

- les collaborations dont l'objet est expressément le développement (CT, collaborations des ONG, etc.) atteignent la plupart sinon la totalité des résultats visés à court et à long terme;
- les collaborations dont l'objet principal n'est pas le développement comme tel (partenariats commerciaux,

maintien de la paix, diplomatie, etc.) engendrent quelques retombées importantes en ce qui a trait au développement des compétences des nationaux du pays d'accueil.

La figure 3 présente la structure des changements dans le temps qui sont directement visés par les collaborations dont l'objet est expressément le développement et qui sont idéalement des sous-produits des autres. L'image d'une série de lentilles convergentes et ensuite divergentes est utile à cet égard, parce qu'elle montre comment, dans un processus idéal, un grand nombre d'influences convergent à un point donné et sont ensuite transformées en divers résultats. Ce point central est la relation entre individus.

Il s'agit de considérer les collaborations comme des systèmes où de nombreux facteurs se combinent et, idéalement, convertissent les intrants en apprentissages qui peuvent ensuite se propager dans toute l'institution et, peu à peu, dans l'économie et la société d'un pays en voie de développement. Les résultats en question sont des formes d'apprentissage – par exemple, l'assimilation de technologies par des individus ou l'assimilation de moyens d'adaptation aux changements dans l'environnement par des organisations. Idéalement, l'apprentissage se fait dans les deux sens, du collaborateur du Sud vers le collaborateur du Nord et vice versa.

Dans le processus illustré à la figure 3, les influences émanant des environnements socio-culturel, économique, politique et organisationnel (dans le cas des projets) se combinent et touchent les individus qui participent à une collaboration N-S. Chaque individu est représenté par une lentille convexe du côté gauche de la figure. En passant de gauche à droite, un faisceau de lumière arrive au «point de convergence», qui est le lieu d'apprentissage des individus dans une relation de collaboration N-S. À droite on voit les résultats du processus de collaboration et d'apprentissage. Il y a d'abord une lentille concave, qui représente le résultat immédiat d'une collaboration, c'est-à-dire des individus formés. Ensuite la dispersion de la lumière représente le résultat à moyen terme (le renforcement institutionnel) et plus loin le résultat à plus long terme (le

Figure 3

# Le processus de collaboration idéal représenté par le modèle des lentilles

développement durable). À chaque étape il se fait un apprentissage supplémentaire qui a un effet cumulatif.

Le modèle des lentilles est un moyen commode de comprendre le cycle de vie idéal des collaborations N-S. Si l'on regarde le foyer du faisceau lumineux dans la figure 3 (le point de convergence), on comprend visuellement que le processus de collaboration N-S est toujours centré sur la relation entre les individus. Cette relation est le moment de tout processus qui détermine la nature du rapport entre les influences environnementales et la qualité des résultats. Cela ne signifie pas que des facteurs structurels tels que l'organisation des projets et les environnements extérieurs soient sans importance. Toujours est-il que ces influences convergent et se transforment en résultats à l'intérieur de la rencontre entre individus. Les influences sont présentes, mais c'est dans le cadre de la relation interpersonnelle que la jonction se fait.

Il importe de souligner aussi qu'une collaboration donnée peut très bien comporter plus d'une relation entre (deux) individus. Par exemple, la tendance à privilégier les rôles d'«agent de changement» dans la coopération technique, qui cherche à favoriser le renforcement des capacités institutionnelles plutôt qu'à former un seul homologue, suppose une relation entre l'expatrié et plusieurs autres personnes prises individuellement. Et, au fur et à mesure que le processus idéal se poursuit à droite du foyer de la figure 3, il se produira d'autres relations d'apprentissage analogues entre les nationaux «formés» par des expatriés et d'autres nationaux à l'intérieur de l'institution et des groupes concernés à l'extérieur de celle-ci.

Cette concentration sur les individus éclaire quelque peu ce que devrait être la définition des résultats voulus des collaborations dont l'objet est expressément le développement (et peut-être aussi des autres collaborations, par effet de coïncidence). Les concepts abstraits tels que le «développement institutionnel» et le «développement durable des ressources humaines» tendent à faire oublier qu'il s'agit en réalité de simples agrégations d'apprentissages individuels.

Il est généralement convenu que le but de la plupart des collaborations N-S est le renforcement institutionnel (RI) ou le

renforcement des capacités institutionnelles. Plus précisément, le RI signifie que les apprentissages d'un groupe d'individus a été «institutionnalisé» par une organisation. Cela suppose au moins deux choses:

- que les apprentissages se soient accumulés au point d'atteindre une masse critique dans un nombre suffisant d'unités fonctionnelles de l'organisation qui fait que les pertes inévitables de personnel qualifié n'ont pas d'effets paralysants; et
- que les homologues ou les autres partenaires du Sud soient eux-mêmes devenus des enseignants ou des facilitateurs pour d'autres personnes au sein de leur organisation.

À un moment donné, cette institutionnalisation peut devenir «durable». La différence entre renforcement institutionnel et développement durable réside peut-être dans le fait que, dans le développement durable, l'apprentissage à l'intérieur d'une institution en est arrivé au point de pouvoir se reproduire, étant passé, selon l'expression d'un auteur, du stade du «savoir-faire» au stade du «savoir-expliquer», ou de la capacité d'employer les technologies à la capacité de produire de nouvelles connaissances et de nouvelles techniques de gestion qui permettent à l'institution de résoudre elle-même ses problèmes.[107] Autrement dit, une institution durable peut continuer à fonctionner et à se développer après le départ des étrangers. Bien entendu, le développement durable est un concept plutôt difficile à saisir – il n'est jamais réalisé pleinement, même dans les pays du Nord. C'est la raison pour laquelle la meilleure façon de lui donner un statut dans un modèle est de considérer qu'il s'agit d'un phare pour les activités de collaboration N-S et pour le processus de développement en général, plutôt que d'un but qui soit, à un moment donné, pleinement atteint.

---

107 Voir Hamel, Gary. «Competition for Competence and Inter-Partner Learning within International Strategic Alliances», *Strategic Management Journal*, vol. 12, 1991, p. 83-103.

## 7.3 L'IDÉAL DU PARTENARIAT ET UNE APPROCHE PERMETTANT DE L'ATTEINDRE

Les collaborations N-S sont des activités menées conjointement par des personnes du Nord et des personnes du Sud qui poursuivent des objectifs de développement ou d'autres objectifs dont la réalisation contribue indirectement au développement. Cependant, ce ne sont pas nécessairement des partenariats au sens où nous employons le terme ici. Pour nous, le partenariat (le «vrai») est un style ou une atmosphère de travail qui caractérise certaines collaborations N-S mais pas toutes. Là où il existe, le partenariat est sans doute le style qui correspond le mieux aux buts de l'acquisition des compétences par les nationaux, de l'accomplissement des tâches par les deux parties et de la durabilité à plus long terme des projets.

Même si la plupart des gens dans les milieux de l'aide souscrivent à une approche de partenariat (comme le font implicitement les milieux d'affaires et les autres types de collaborateurs), le vrai partenariat Nord-Sud demeure un but difficile à atteindre dans les faits. La méfiance entre les collègues du Nord et du Sud est souvent entretenue par des visées différentes, des attentes contradictoires, le sentiment d'importance des individus et les barrières institutionnelles. On ne peut faire disparaître ces réalités d'un coup de baguette magique. Par contre, il n'est pas irréaliste d'espérer, grâce à une compréhension plus grande de son importance, que la majorité des collaborations N-S pourront avancer vers un véritable partenariat et que certaines s'approcheront même de l'idéal.

Qu'est-ce dont que le véritable partenariat? On peut commencer à préciser ce que ça n'est pas. Ça n'est définitivement pas une relation entre un «expert omniscient et un homologue qui reçoit la connaissance». Ça n'est pas non plus, et c'est peut-être moins évident, une relation d'égalité pure et simple. Certains commentateurs des collaborations N-S, soucieux d'éviter de commettre l'erreur de placer l'expert sur un piédestal, sont allés jusqu'à nier qu'il y ait quelque différence entre les parties que ce soit sur le plan des connaissances. Évidemment, dans la plupart des cas, le conseiller ou le gestionnaire du Nord ne serait pas là

s'il n'était pas plus qualifié dans son domaine professionnel. En même temps, le collègue du Sud doit être vu comme mieux renseigné sur le contexte politique, social et institutionnel du projet et sur la manière d'obtenir des résultats dans la culture en question. Enfin, ni l'un ni l'autre n'est infaillible dans son domaine ou incapable de tirer profit des connaissances et de l'expérience de l'autre.

Le vrai partenariat réside donc pas dans l'égalité des connaissances spécialisées, mais plutôt dans l'atmosphère d'égalité. Dans un climat de partenariat, les parties se font confiance sur le plan professionnel, participent, et indépendamment de leurs connaissances ou de leur place hiérarchique respectives, se sentent respectées et invitées à contribuer à une activité commune. La dynamique fondamentale de la modestie professionnelle des deux collègues permet à chacun de traiter l'autre en égal et de contribuer par le fait même au climat de confiance qui facilite l'apprentissage et l'action.

Quand les parties manifestent une certaine **modestie professionnelle** à l'égard de leurs connaissances particulières, c'est-à-dire quand ils les voient comme imparfaites et toujours susceptibles d'être enrichies grâce aux idées et à l'expérience des autres, elles sont plus disposées à solliciter et à bien accueillir les réactions des autres. Ce n'est pas simplement par politesse, mais parce que les réactions sont réellement appréciées par quelqu'un qui sait qu'on a toujours beaucoup à apprendre des gens avec qui on travaille. Le côté pratique de cette modestie est donc un traitement égal de l'un et de l'autre, ce qui signifie qu'on traite l'autre en égal même quand l'autre n'a pas les mêmes connaissances dans son domaine spécialisé, simplement parce que tout le monde peut apprendre des connaissances et de l'expérience particulières d'une autre personne. Cela veut dire qu'on doive non pas s'incliner devant des opinions moins «éclairées» mais plutôt respecter les opinions des autres et se montrer disposé à changer de point de vue.

Lorsque deux personnes se manifestent une certaine humilité et s'efforcent de se traiter en égaux, on peut généralement s'attendre à ce qu'il naisse entre elles un lien de **confiance** qui renforce la qualité de leur interaction et leur permet de passer à

des niveaux supérieurs d'apprentissage et de créativité. On a vu maintes fois qu'une atmosphère dans laquelle on peut exprimer ses idées et ses points de vue sans craindre d'être critiqué ou ridiculisé ou de voir l'information exploitée à des fins non voulues contribue très puissamment à la réalisation des objectifs. Le résultat net de ce processus d'instauration d'une relation fondée sur la modestie et le traitement égal, génératrice de confiance, est un **apprentissage mutuel**. Le corollaire de ce processus est la tendance presque généralisée à l'égalisation progressive des connaissances spécialisées de part et d'autre, égalisation qui a rarement le temps de devenir complète dans le cadre d'un projet de deux ans, mais qui n'en est pas moins importante. Voilà qui était, n'est-ce pas, l'objectif initial des collaborations N-S.

Il faut toutefois formuler une réserve. Lorsque nous préconisons une atmosphère d'égalité, nous parlons surtout de la relation privée entre les collaborateurs N-S eux-mêmes. Les parties doivent demeurer sensibles aux réalités sociales du pays d'accueil, qui sont pour la plupart beaucoup plus hiérarchisées que les sociétés européennes ou nord-américaines. Par exemple, une trop grande familiarité avec des gens autres que ses collègues immédiats pourrait être menaçante pour d'autres employés qui sont habitués à des rapports fondés sur des conventions ou la reconnaissance des différences de rang. Chaque société possède ses propres règles de bienséance, et ce que nous venons de dire à propos de l'atmosphère d'égalité entre collaborateurs N-S ne doit pas nécessairement être transposé dans d'autres situations.

Les avantages de l'adoption d'un style de partenariat sont nombreux. Les études montrent que la présence d'un style et d'une atmosphère de partenariat contribue dans presque tous les cas à la réalisation des objectifs des projets N-S, qui sont habituellement l'acquisition de compétences par les nationaux et l'appropriation locale du projet qui en favorisent la durabilité au-delà du départ des étrangers. Quant aux participants à un véritable partenariat N-S, ils en retirent entre autres de nouvelles connaissances dans leurs propres domaines de spécialisation (notamment en ce qui concerne les applications de leur savoir dans une autre culture ou un autre cadre institutionnel) et les

satisfactions inhérentes à une expérience interculturelle professionnellement et personnellement enrichissante.

Nous avons décrit le partenariat comme une relation entre deux personnes, mais le concept peut s'appliquer à des aspects plus larges du processus de développement. Les grands projets sont généralement constitués de plusieurs unités (études techniques, comptabilité, finances, etc.) qui sont en relation les unes avec les autres et regroupent les nombreuses relations individuelles entre les gens qui les composent. Quand les relations entre les unités sont entravées, et c'est souvent le cas, par la volonté de telle ou telle personne de se donner de l'importance ou par des considérations de fierté professionnelle, le moins qu'on puisse dire, c'est que la coordination du projet en souffre. La situation aurait de bonnes chances d'être améliorée si l'on parvenait à instaurer un climat de confiance fondé sur le genre de modestie professionnelle que nous venons de décrire. De la même façon, au niveau des relations entre institutions (dans le cadre du processus de planification entre les organismes d'aide et les ministères du pays d'accueil) et des relations avec les groupes concernés au-delà des limites du projet lui-même, une approche fondée sur le partenariat risque de favoriser une consultation plus complète de toutes les parties intéressées. Les auteurs de rapports d'évaluation affirment depuis des années que plus on met de gens et de groupes à contribution et plus on tient compte de leurs idées dans la planification, plus on a de chances d'obtenir une bonne participation des nationaux et à terme de réaliser les objectifs du projet. Les habitudes qui vont à l'encontre d'une communication ouverte et d'une recherche commune de solutions aux problèmes sont difficiles à éliminer, mais on a déjà fait un pas dans la bonne direction à partir du moment où l'on a reconnu que les problèmes de ce genre figurent parmi les causes les plus fréquentes de l'échec des projets.

L'idéal du partenariat n'est pas toujours facile à atteindre dans le concret. Dans les pages qui suivent, nous décrivons brièvement un processus défini à partir d'observations de cas de réussite sur le terrain. Nous invitons les collaborateurs N-S désireux d'aller plus loin dans la pratique du partenariat à réfléchir à la dynamique de ce processus.

La figure 4 représente une tentative de définir la dynamique interne d'une relation de collaboration efficace entre des gens du Nord et des gens du Sud. Le processus au cours duquel des personnes de cultures différentes apprennent à travailler ensemble comprend généralement trois phases distinctes: une phase de leadership de l'expatrié, une phase de partenariat entre collaborateurs et une phase de leadership du collègue national.

Durant la phase de **leadership de l'expatrié,** c'est à ce dernier qu'il revient d'établir une relation de confiance et de compréhension avec les collègues nationaux. Bien que cela puisse sembler à première vue contredire l'idéal d'un partenariat entre égaux, l'expérience montre qu'il faut nécessairement passer par là, dans un premier temps. En effet, il existe habituellement au départ un écart considérable entre les connaissances techniques et l'expérience de travail de l'expatrié et celles du collègue national qui confère presque inévitablement au premier un statut plus élevé. Donc, l'expatrié qui saisit la dynamique consacre davantage d'énergie, surtout au cours de cette première phase, à établir une relation personnelle avec ses collègues nationaux qu'à travailler directement à la réalisation du but final de sa mission professionnelle, et il évite de trop faire sentir le poids de ses connaissances d'expert. À cette fin, il s'initie au moins aux rudiments de la langue locale, passe du temps avec ses collègues et cherche à mieux connaître la nouvelle culture. Tout cela requiert du temps, pendant lequel l'expatrié doit prendre des initiatives, user de sa patience et faire des efforts pour comprendre et motiver ses collègues nationaux. En d'autres termes, la première phase d'une relation de collaboration fait appel à des compétences non techniques nécessaires pour jeter les bases de la coopération technique à venir.

La phase suivante d'une collaboration N-S efficace est celle du **partenariat entre collaborateurs.** Au cours de cette phase, les deux partenaires commencent à travailler ensemble, précisent leurs rôles et leurs attentes l'un envers l'autre, apprennent à se faire confiance, à s'appuyer et à communiquer efficacement. Chacun en vient à comprendre les buts de la collaboration, ce que chacun apporte à la relation de travail, ce dont chacun a besoin pour qu'elle fonctionne et ce que chacun peut en retirer. Le

sentiment de confiance et d'appui mutuels qui s'est instauré permet au partenariat de se maintenir en dépit des problèmes qui peuvent survenir dans les environnements extérieurs. Pendant cette phase, les partenaires se voient comme des égaux malgré les différences de niveaux de compétence, de connaissance et d'expérience et chacun est capable de communiquer ouvertement sans avoir peur d'être rejeté par l'un. L'acquisition de compétences et le renforcement institutionnel ont de bien meilleures chances de se produire si les partenaires se sentent assez en confiance pour être francs et, au besoin, pour formuler des critiques. Il est arrivé trop souvent, par exemple, que des conseillers techniques étrangers aient été ou bien excessivement critiques et exigeants à l'égard de leurs collègues ou bien incapables de s'affirmer. Dans une collaboration N-S efficace, les partenaires sont capables de faire et de recevoir des critiques constructives de leurs comportements ou de ceux de leurs institutions. Cela n'est possible que s'ils ont acquis la confiance et le respect mutuels nécessaires à une bonne communication.

La dernière phase de la rencontre Nord-Sud est idéalement celle de l'appropriation et de la maîtrise locales du projet, qu'on pourrait aussi appeler la phase de **leadership du collègue national.** Pour que la collaboration N-S soit efficace, le partenaire national doit commencer à diriger et à assumer de plus grandes responsabilités quant à l'assimilation et à la dissémination des compétences et des connaissances. Au cours de cette phase, le partenaire étranger joue un rôle plus strictement consultatif vis-à-vis du partenaire national, qui risque d'avoir encore besoin de conseils sur ce qu'il convient de faire pour transmettre ce qu'il a appris à d'autres (institutionnaliser l'apprentissage) et pour stimuler le changement au niveau institutionnel.

Figure 4

# La dynamique de la collaboration efficace: un modèle à trois phases

Les trois modèles présentés dans ce chapitre peuvent aider à mettre de l'ordre dans les nombreuses questions et le grand nombre de concepts mentionnés dans les chapitres précédents. Les modèles représentent les facteurs structurels et individuels qui se combinent, dans un scénario idéal, pour favoriser des activités de collaboration efficaces et utiles au développement. Au coeur des processus que nous avons décrits se trouve la rencontre de deux ou de plusieurs individus, les personnes qui sont placées en interaction et qui travaillent ensemble pour atteindre les objectifs de l'acquisition de compétences et le développement institutionnel durable. Les relations au niveau des individus sont plus efficaces lorsqu'il se développe un style de partenariat fondé sur la confiance mutuelle et un sentiment d'égalité. Naturellement, toutes ces matières premières d'une collaboration N-S ne se transforment pas automatiquement en cas concrets de développement. Les partenaires doivent y mettre beaucoup d'efforts et faire preuve de lucidité et de bonne volonté pour que les résultats de leurs relations deviennent durables.

# PARTIE D

## Pour une plus grande efficacité dans les relations de collaboration

# 8 Le collaborateur interculturel modèle

Au moment où l'on a commencé à faire du développement international il y a 45 ans, on nourrissait l'espoir que l'assistance technique viendrait assez rapidement à bout des problèmes de sous-développement. L'expert étranger devait surtout avoir pour rôle de moderniser les connaissances et les compétences du personnel local. Cet objectif était valable en termes généraux, mais il est arrivé trop souvent que l'expatrié finisse par s'emparer du projet, créant une situation dans laquelle son départ entraînait un vide qui ne pouvait être comblé que par un autre étranger. Ainsi, un mécanisme conçu pour favoriser l'indépendance n'a souvent engendré que de la dépendance.

Dans les chapitres précédents, nous avons vu qu'on doit tenir compte à la fois des facteurs individuels et des facteurs structurels ou environnementaux pour expliquer la réussite ou l'échec de la coopération technique et des formes de collaboration N-S plus récentes. Ceci dit, il est peut-être plus facile, à court terme, d'apporter des changements au niveau individuel. C'est pour cette raison que nous aspirons dans cette dernière partie non pas à répondre à toutes les questions posées par les collaborations N-S, mais plutôt à indiquer les qualités, les compétences et les connaissances précises dont les collaborateurs ont eux-mêmes besoin pour mieux jouer les rôles les plus exigeants qu'on leur confiera à l'avenir.

Les vrais partenariats interculturels, dans lesquels les deux parties enseignent et informent, sont d'une importance déterminante pour la réalisation de l'objectif premier des collaborations N-S – l'acquisition de compétences par les nationaux. Nous avons soutenu que les échanges dans les deux sens reposent sur la confiance et la communication entre les partenaires, et que le processus qui s'ensuit peut être extrêmement créateur. Par exemple, quand un partenaire national applique sa connaissance

des conditions locales aux technologies occidentales apportées par l'expatrié, il en résulte souvent des technologies nouvelles et durables (ou «appropriées»).

Pour que les collaborateurs avancent vers cette «attitude du partenariat», ils ont besoin de savoirs et de savoir-faire qui vont bien plus loin que les simples compétences techniques. S'il faut encore le répéter, c'est parce que les organismes d'aide et les entreprises ont souvent érigé des qualifications techniques en critère principal de sélection des candidats aux postes à l'étranger par le passé. Les vrais partenariats sont aussi restés plutôt rares parce qu'un grand nombre de conseillers techniques et d'autres collaborateurs n'ont pas appris grand-chose sur la culture ou la langue du pays et ont passé le plus clair de leur temps dans des ghettos occidentaux.[108]

Dans les pages qui suivent, nous présentons le profil des compétences, des connaissances et de l'expérience dont le collaborateur interculturel aurait généralement besoin pour jouer son rôle de plus en plus exigeant. Nous avons tiré les éléments de ce portrait du collaborateur interculturel modèle de la très abondante documentation qui existe sur la coopération technique, les entreprises internationales et la gestion du personnel. Tous les collaborateurs N-S posséderont sans doute à fond certaines des compétences qui font partie du profil tout en étant faibles à d'autres égards. Les activités de formation doivent donc viser à aider les gens à remédier à leurs faiblesses et à pousser leurs points forts encore plus loin.

## 8.1 UNE DÉFINITION DES COMPÉTENCES, DES CONNAISSANCES ET DE L'EXPÉRIENCE DU COLLABORATEUR INTERCULTUREL MODÈLE

On peut distinguer trois grandes catégories de compétences personnelles nécessaires à une collaboration interculturelle efficace: les capacités d'adaptation, les compétences en relations interculturelles et les aptitudes au partenariat. Par souci de brièveté, nous employons souvent les mots «capacité» ou «compétence» dans les paragraphes qui suivent pour désigner ce

108 Kealy, Daniel J., *L'efficacité interculturelle*, op. cit., p. 41.

qu'on pourrait considérer comme des connaissances ou des qualités personnelles. Il est à noter que le profil qui suit comprend essentiellement des capacités qu'on peut acquérir ou perfectionner en suivant des cours de formation spécialisés. Le profil peut donc servir de guide pour les initiatives en matière de recrutement, de planification de carrière, de formation et de perfectionnement destinées à rendre les collaborations interculturelles entre individus et entre organisations plus efficaces. Tel qu'il paraît ici, le profil penche du côté du partenaire expatrié mais, dans la plupart des cas, les mêmes compétences valent pour les collègues nationaux, bien que l'importance respective des diverses compétences ne sera pas tout à fait la même pour les deux parties.

## 8.2 LES CAPACITÉS D'ADAPTATION

Les capacités d'adaptation sont celles qui permettent à une personne de se débrouiller dans sa vie personnelle, conjugale et familiale malgré les différences dans les conditions de vie et de travail auxquelles elle doit faire face à l'étranger. Elles permettent aux gens de finir par se sentir bien, à l'aise et même «chez soi» dans la culture du pays d'accueil. Les missions à l'étranger sont souvent difficiles et pleines d'imprévus (aussi bien personnels que professionnels). Quand on sait réagir de manière appropriée le processus d'intégration est définitivement plus facile.

### La confiance en soi

Les collaborateurs efficaces manifestent une confiance en soi dans leur vie personnelle et professionnelle. Ils se décrivent comme des gens très positifs, passionnés, forts et déterminés à réussir. Les inévitables problèmes d'adaptation à une nouvelle culture peuvent leur occasionner des frustrations, mais leur confiance en soi et leur goût de l'aventure leur permettent de garder une attitude positive. Par contre, les collaborateurs N-S qui ne réussissent pas tendent à être ambivalents à l'égard de leur séjour outre-mer et à se demander s'ils sont capables de travailler efficacement dans une autre culture.

### L'indépendance

Comme nous l'a dit un des collaborateurs N-S que nous avons interrogés, «les gens qui n'arrêtent pas de se plaindre qu'on s'occupe pas d'eux comme il faut sont des gens qui ne sont sans doute pas faits pour partir en mission à l'étranger». Les expatriés efficaces sont tout à fait capables de prendre soin d'eux-mêmes et de leur famille, peu importent les circonstances. Ils ne se tournent pas continuellement vers les autres pour régler leurs problèmes; ils les règlent eux-mêmes en comptant surtout sur leurs propres moyens.

### La conscience de soi

L'adaptabilité à une autre culture va de pair avec la connaissance de soi, de ses besoins et de la perception des autres. Les recherches révèlent que les collaborateurs et les conjoints qui réussissent le mieux leurs expériences à l'étranger sont des gens qui se connaissent et s'acceptent, ce qui semble leur permettre de comprendre et d'accepter plus facilement les gens d'une autre culture.

### La stabilité conjugale et familiale

Une affectation à l'étranger a des répercussions pour toute la famille. Une famille insatisfaite ou mal adaptée nuit au rendement professionnel du collaborateur et peut même compromettre la relation conjugale. Il faut une solide intimité et une bonne communication entre les conjoints et que l'affectation elle-même soit perçue comme une forme de partenariat. Il est également important que les enfants adolescents acceptent l'expérience du séjour à l'étranger et, idéalement, qu'ils l'accueillent avec enthousiasme.

## 8.3 LES COMPÉTENCES EN RELATIONS INTERCULTURELLES

Les compétences en relations interculturelles sont celles qui permettent à une personne de participer à la culture locale et de trouver des façons culturellement appropriées de vivre et de travailler. Leur importance est confirmée par des recherches universitaires et par les expériences de collaboration de diverses organisations du Nord et du Sud.

### La sensibilité culturelle

La sensibilité culturelle est l'aptitude à reconnaître les différences et les ressemblances entre les cultures et à comprendre comment les réalités sociales et culturelles agissent sur les attitudes professionnelles et pratiques des individus et des organisations.

### La tolérance

Il importe d'avoir une attitude tolérante à l'égard de la façon de vivre des habitants du pays d'accueil et des conditions de vie et de travail auxquelles on est exposé. Être tolérant, c'est entre autres choses être conscient des contraintes qui vont mettre à l'épreuve ses capacités professionnelles, accepter la coexistence des différences et savoir éviter de juger la culture du pays d'accueil selon les valeurs de sa propre culture. Lorsqu'il était question de caractéristiques personnelles dans des entrevues avec des expatriés travaillant dans des pays en voie de développement, c'est la tolérance qui a été le plus souvent mentionnée comme facteur de réussite de la mission.[109]

Notons qu'on peut être à la fois très sensible aux différences culturelles et incapables de les tolérer. La tolérance relève davantage du comportement tandis que la sensibilité culturelle est de nature plus intellectuelle. Par exemple, le chef d'équipe d'un projet de développement en Égypte a été rejeté par ses collègues égyptiens parce qu'il ne tolérait pas les coutumes et les traditions locales. Pourtant, en entrevue, cette même personne avait manifesté un degré raisonnable de conscience et de sensibilité à l'égard des différences entre les Égyptiens et sa culture d'origine.

### Le tact

Quiconque désire réussir une collaboration interculturelle doit pouvoir se montrer discret, éviter d'être trop franc et préférer l'accommodement à l'affrontement. Le tact est une qualité particulièrement importante dans la première phase d'un processus de collaboration N-S (voir la figure 4). Le développement de la relation suppose que les collaborateurs

109 Kealey, Daniel J., *op. cit.*

communiquent ouvertement et franchement dans leur travail professionnel, mais cela ne peut se produire que si l'expatrié a été accepté par ses collègues nationaux et qu'une solide confiance mutuelle a été établie. Au début, les expatriés font souvent l'erreur d'être trop francs et trop critiques. Le sens de la diplomatie est donc une vertu à pratiquer dès le commencement pour pouvoir être plus franc par la suite.

### La perspicacité politique

Pour beaucoup d'expatriés, il est indispensable de posséder la capacité de saisir la nature des relations entre les individus et entre les institutions et de savoir élaborer des stratégies de changement organisationnel et d'apprentissage individuel qui non seulement ne menacent pas les responsables locaux mais suscitent leur adhésion. Les gens politiquement perspicaces ont un sens d'observation aigu des situations sociales, comprennent les mécanismes d'interaction sociale et savent engager les autres dans la voie du compromis qui mène au consensus. La perspicacité politique est particulièrement importante dans les rôles d'«agent de changement institutionnel» et d'«initiateur-animateur de réseaux» que les conseillers techniques et certains autres types de collaborateur sont appelés à jouer.

## 8.4 LES APTITUDES AU PARTENARIAT

Les aptitudes au partenariat interviennent surtout au niveau des exigences professionnelles de la mission et de la nécessité d'établir des relations de travail efficaces avec ses collègues et ses partenaires nationaux. Par le passé, le modèle de l'expatrié-expert et du national-apprenti prédominait. Les relations étaient souvent très distantes et les parties se comprenaient peu et ne se faisaient pas entièrement confiance. Pour qu'une relation de partenariat soit efficace, il faut au contraire qu'il y ait rapprochement, compréhension et confiance entre les parties. Le défi est d'arriver à travailler comme des collègues qui apprennent l'un de l'autre et qui se donnent le genre de soutien qui favorise l'acquisition de compétences. Relever ce défi requiert beaucoup d'énergie, de conviction et de doigté de la part de chacun des partenaires. Les paragraphes qui suivent présentent les qualités indispensables au

développement d'un tel partenariat. Il s'agit d'un mélange de compétences, de qualités personnelles et d'aptitudes en relations interpersonnelles et autres.

**L'esprit d'ouverture**

Faire preuve d'esprit d'ouverture, c'est se montrer vraiment ouvert aux comportements et aux idées d'autrui. Cette qualité exige qu'on s'efforce de comprendre les attitudes, les perceptions et les valeurs des personnes d'une autre culture et qu'on soit disposé à prendre en considération des points de vue opposés au sien. Le respect et l'empathie envers les autres sont des composantes de cette qualité. Montrer du respect, c'est réagir aux autres d'une manière qui les aide à se sentir appréciés et qui exprime une sensibilité à leurs besoins et à leurs sentiments. L'empathie est la faculté qui consiste à se mettre à la place de l'autre, une qualité importante chez les deux partenaires puisqu'ils auront, dans de nombreux cas, à composer avec des priorités et des intérêts divergents. La rigidité, le refus de faire des compromis et l'incapacité d'écouter sont toutes des caractéristiques associées à un manque d'empathie.

**L'attachement aux relations**

La conviction qu'il importe de nourrir et de maintenir des relations et de se comporter de manière confiante, amicale et serviable est essentielle à toute collaboration interculturelle efficace. Il s'agit de savoir rassembler les gens de telle sorte que chacun ait le sentiment de faire avancer une cause à laquelle il croit et qu'il puisse s'engager à poursuivre des objectifs communs avec les autres. Sont associés à cette qualité une facilité à nouer des relations avec les gens et une certaine soif d'interaction.

**La motivation**

Les collaborateurs N-S efficaces sont des gens qui croient fortement en leur profession et désirent réellement contribuer à l'amélioration des conditions dans un pays en voie de développement. Cette conviction et cette volonté les poussent à travailler fort pour comprendre les besoins de leurs collègues du pays d'accueil et les contraintes qui s'exercent sur eux. À

l'opposé, les expatriés qui échouent dans leur travail ont été décrits comme suit par un responsable bolivien: «[Ce sont des gens] qui se plaignent constamment de l'absence de ressources et du manque d'engagement de la part des nationaux, mais qui, dans leur rôle de conseillers, se contentent de se croiser les bras et d'attendre que les nationaux viennent leur poser des questions et se donnent rarement la peine d'entrer en contact avec leurs collègues du pays d'accueil». Cette aptitude clé est associée au sens de l'initiative et à la persévérance, dont les antonymes sont la passivité et la réactivité.

**La modestie**

Dans le contexte des collaborations N-S, qui visent l'acquisition de compétences par les nationaux et le renforcement institutionnel, la modestie signifie que le collaborateur du Nord ne ressent pas constamment le besoin qu'on reconnaisse ses compétences ou son rendement. Comme un bon entraîneur sportif, le conseiller modeste tire sa vraie satisfaction professionnelle de ce qu'il fait pour aider les nationaux à progresser sur le plan professionnel. Cela peut nécessiter entre autres que les collègues du pays d'accueil soient félicités pour un résultat dont le conseiller est peut-être le principal responsable. Trop d'experts expatriés se sentent obligés de contrôler les événements pour se mettre en évidence, une pratique qui a peu de chances de contribuer à l'acquisition des compétences par les collègues nationaux et à leur confiance en soi.

**L'intégrité personnelle**

Un des principaux facteurs mentionnés par les nationaux pour expliquer l'échec des collaborateurs du Nord est le manque d'intégrité personnelle. Il arrive trop souvent que la vraie motivation des expatriés ne soit celle qu'ils disent. Les conseillers inefficaces sont accusés de ne penser qu'à eux-mêmes et de poursuivre avant tout leurs propres intérêts. Par exemple, on a jugé qu'un conseiller au Ghana agissait de façon trop autonome afin de «bien paraître» aux yeux de l'agence d'exécution qui l'avait envoyé. L'intégrité personnelle commande des comportements et des décisions qui sont dans l'intérêt des bénéficiaires du projet et de ses responsables nationaux.

## 8.5 LES CONNAISSANCES ET L'EXPÉRIENCE NÉCESSAIRES AUX FUTURS COLLABORATEURS N-S

En ce qui a trait aux connaissances et à l'expérience à souhaiter chez les futurs collaborateurs N-S, et particulièrement chez les expatriés, il faudrait non seulement une meilleure compréhension de la culture et de la société locales mais aussi une approche de plus en plus interdisciplinaire de ces connaissances et de l'expérience des collaborateurs. Comme nous l'avons déjà dit à plusieurs reprises, le savoir-faire technique ne suffit pas pour assurer une collaboration efficace dans les années 1990. On trouvera dans les paragraphes qui suivent une brève description des domaines dans lesquels on voudra sans doute que les collaborateurs interculturels de l'avenir aient acquis des connaissances et une énumération des divers types d'expérience professionnelle qui sont de nature à accroître l'efficacité d'une collaboration à l'étranger.

### Les connaissances

Quatre grands types de connaissances semblent accroître l'efficacité des collaborations N-S: la connaissance des réalités internationales, la connaissance du développement, la connaissance du pays d'accueil et la connaissance de la théorie et de la pratique de la gestion interculturelle. Être au courant des réalités internationales signifie avoir une compréhension de base de l'ordre économique mondial actuel, des principales forces qui en déterminent le fonctionnement (mondialisation, économie du savoir, etc.) et du rôle des grandes institutions internationales telles que l'OCDE, les Nations Unies et la Banque mondiale (qui sont aussi de grandes sources d'information). Par connaissance du développement nous entendons une certaine compréhension des problèmes sociaux, économiques, écologiques et politiques des pays en voie de développement, des liens entre ces problèmes, des théories du développement durable et des stratégies pour le promouvoir. Connaître le pays d'accueil, c'est en connaître et en comprendre la culture, l'histoire, les traditions, les moeurs et les valeurs locales, et surtout savoir comment cette culture influera sur le cadre de travail des collaborateurs. Enfin, les collaborateurs N-S auront de toute évidence besoin de connaître certains des

aspects interculturels de la théorie et de la pratique de la gestion (principes de base de l'analyse institutionnelle et du contrôle du changement, dimensions culturelles du développement des ressources humaines, rôle de la communication en contexte interculturel, etc.).

### L'expérience

Ce qu'il faut surtout souhaiter en fait d'expérience personnelle et professionnelle chez les futurs collaborateurs N-S, c'est qu'elle soit riche et variée. En d'autres termes, les collaborateurs de l'avenir seront sans doute plus efficaces s'ils ont été à la fois subordonnés et cadres et s'ils connaissent les organisations publiques, privées et internationales. Une expérience de poste de direction, d'enseignement et (ou) de formation et une expérience de travail en équipe interdisciplinaire seraient également hautement souhaitables. Enfin, une expérience en planification et en négociation internationales et une certaine familiarité avec la chose politique ne nuiraient pas aux chances de quelqu'un qui se propose de s'engager dans une collaboration interculturelle N-S.

## 8.6 RÉSUMÉ

Deux derniers commentaires sur ce profil du collaborateur interculturel modèle s'imposent. Premièrement, l'importance ou la priorité attribuée aux différents types de compétence, de connaissance et d'expérience nécessaires à une collaboration efficace varieront selon les exigences de chaque poste et chaque contexte institutionnel. Par exemple, l'apprentissage de la langue locale pourrait être jugé plus important chez les conseillers techniques que chez les diplomates, car les chances d'avoir une connaissance limitée des langues européennes sont plus grandes chez les partenaires nationaux de la coopération technique que chez les membres du corps diplomatique local. En deuxième lieu, notre profil du collaborateur interculturel modèle étant général, on ne peut s'attendre à ce que chaque collaborateur possède, surtout avant d'avoir reçu une formation pré-départ, l'ensemble ou même la plupart des qualités susmentionnées. Les études indiquent que des programmes de formation bien pensés peuvent aider

considérablement les futurs collaborateurs à acquérir les compétences nécessaires à l'adaptation, à la communication interculturelle et au partenariat. Par conséquent, leurs points faibles ne devraient pas au départ inspirer un sentiment d'insuffisance dans la mesure où des programmes de formation et des efforts de leur part devraient leur permettre de s'approcher du modèle du collaborateur N-S que nous venons de décrire.

# 9 Conclusion: le défi de la collaboration

Dans les chapitres qui précèdent, nous avons examiné plusieurs aspects des collaborations N-S dans le but de rassembler dans un même document les micro-conditions (conditions individuelles) et les macro-conditions (conditions organisationnelles et environnementales) nécessaires à l'acquisition de compétences pertinentes aux fins du développement. Chemin faisant, nous avons présenté certains faits et certaines thèses quant aux besoins actuels et futurs en matière de ressources humaines dans les pays en voie de développement, parlé de la nouvelle façon de voir le développement, décrit les dix grands types de collaboration N-S et suggéré divers moyens de communiquer aux collaborateurs individuels les connaissances et les compétences qui pourraient les aider à accomplir leurs missions. Nous avons soutenu que le rôle de l'individu dans le processus de développement est plus important aujourd'hui, particulièrement en raison de la place centrale qu'y occupe le développement des ressources humaines. Les collaborations N-S entre individus sont plus essentielles que jamais au développement des ressources humaines et au renforcement des capacités institutionnelles.

Le domaine du développement a évolué au point où l'on voit un ensemble plus diversifié de collaborations N-S contribuer à la réalisation de ces buts. Non seulement les conseillers techniques sont-ils rejoints par d'autres collaborateurs tels que les employés des institutions multilatérales, les travailleurs d'ONG de développement, les diplomates, les forces de maintien de la paix et les gens d'affaires, mais aussi, en mûrissant, la coopération technique accueille, à côté des experts travaillant dans des projets plus ou moins traditionnels, de nouveaux rôles tels que l'agent de changement institutionnel, l'initiateur-animateur de réseaux et le conseiller en développement sectoriel ou en politiques.

Tous ces rôles ont ceci en commun que la nature des tâches et les qualifications et compétences personnelles qui risquent d'être nécessaires à l'avenir deviennent de plus en plus exigeantes. Par le passé, beaucoup estimaient que l'expertise technique et l'expérience professionnelle assureraient un rendement suffisant. Aujourd'hui, il est clair que les habiletés interpersonnelles, les connaissances culturelles, les capacités de gestion et de leadership et la compréhension des réalités socio-économiques et politiques sont toutes nécessaires à l'efficacité de chacun des dix types de collaboration N-S. Le collaborateur de l'avenir ne sera pas un simple spécialiste, mais un «spécialiste-plus».

S'il est un thème omniprésent dans notre étude, c'est celui du partenariat. Les organisations du Nord comme celles des pays en voie de développement commencent à se rendre compte dans les faits qu'il faut une coopération véritable entre «collègues», aussi bien à l'étape de la planification qu'à celle de la mise en oeuvre, qui consiste en des collaborations N-S entre individus et non plus entre «donateurs» actifs et «bénéficiaires» passifs. La réalisation de l'objectif d'assurer des collaborations N-S entre partenaires dépendra dans une très large mesure de l'assimilation de connaissances, de compétences et de sensibilités nouvelles de la part de toutes les institutions concernées et des personnes qui les composent. Le recrutement et la sélection du personnel doivent être faits avec soin et les candidats retenus doivent recevoir une formation interculturelle plus complète et d'autres types de formation qui leur donneront les compétences dont ils auront besoin pour collaborer plus efficacement au développement.

# Les auteurs

Daniel J. Kealey a consacré une bonne partie de sa carrière au développement international. Il a vécu et étudié à l'étranger, et s'est particulièrement attaché à approfondir la problématique de l'adaptation et de l'efficacité des conseillers affectés dans les pays en voie de développement. Détenteur d'un doctorat en psychologie sociale et cultuelle de l'université Queen's, M. Kealey est actuellement président de *People in Development*, une firme d'experts-conseils en recherche interculturelle et en sélection du personnel pour les projets internationaux. La liste de ses publications comprend *L'efficacité interculturelle - une étude des conseillers techniques canadiens à l'étranger* (1990), *Overseas Screening and Selection: A Survey of Current Practice and Future Trends* (1994) et plusieurs articles sur des questions connexes parus dans diverses revues.

David R. Protheroe fait de la consultation à titre privé, après avoir travaillé pendant plusieurs années à l'ACDI et à l'Institut Nord-Sud à Ottawa. Détenteur d'une maîtrise en sciences politiques (affaires internationales), il a déjà publié *Imports and Politics* (1980), *The United Nations and its Financies* (1988) et *Canada's Multilateral Aid and Diplomacy* (1994).

Hugh Ballem et Lise Arvisais ont collaboré à l'adaptation française de la présente étude et à son édition.